Beiträge zur Geschichte des bayerischen Budgetwesens.

Die Anfänge der konstitutionellen Budgetwirtschaft bis 1843.

Inaugural-Dissertation
der
Staatswirtschaftlichen Fakultät
der
Kgl. Ludwig-Maximilians-Universität zu München
zur
Erlangung der Doktorwürde
vorgelegt von
Waldemar Lassen.

MÜNCHEN 1911.
Druck von Max Steinebach, München, Baaderstr. 1 u. 1a.

Beiträge zur Geschichte des bayerischen Budgetwesens.

Die Anfänge der konstitutionellen Budgetwirtschaft bis 1843.

Inaugural-Dissertation

der

Staatswirtschaftlichen Fakultät

der

Kgl. Ludwig-Maximilians-Universität zu München

zur

Erlangung der Doktorwürde

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

vorgelegt von

Waldemar Lassen.

MÜNCHEN 1911.

Druck von Max Steinebach, München, Baaderstr. 1 u. 1a.

Genehmigt auf Antrag des
Herrn Prof. Dr. W. Lotz.

Meinen Eltern!

Vorwort.

Es war ursprünglich die Absicht gewesen, die Aenderungen darzustellen, die beim Amtsantritt des gegenwärtigen Finanzministers das bayrische Budget erfuhr. Bei der Vorbereitung zu dieser Arbeit wandte sich das Interesse von selbst der historischen Seite zu, da es zweckmässig erschien, zur besseren Würdigung der neuesten Reform zunächst ein Bild davon zu gewinnen, wie das Budget früher ausgesehen hatte. Das Resultat dieser Vorarbeit liegt in den folgenden Seiten vor. Ihnen soll sich später ein zweiter Teil anschliessen, der die Beschreibung der weiteren Entwicklung enthalten wird.

Die Arbeit wurde in Angriff genommen im Anschluss an eine Anregung des Herrn Professor W. Lotz. Ich erfülle eine angenehme Pflicht, indem ich Herrn Prof. Lotz auch an dieser Stelle für freundlichen Rat und Unterstützung danke.

Januar 1911.

Lassen.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41545819_0089

Kapitel I.

Die vorkonstitutionelle Epoche.

§ 1.

Der Etat zur Zeit der letzten Kurfürsten.

Ausführlichere Mitteilungen über einen Etat, der den bayerischen Kurfürsten als Grundlage zur Führung ihres Haushaltes gedient hat, reichen nicht weiter zurück als in die Mitte des 18. Jahrhunderts. Was uns über den Aufbau des Etats in jener Zeit bekannt ist, findet sich bei Krenner: Bayerns Finanzzustand in den Jahren 1777, 1792, 1798, 1799, 1800. *) Es sind darin nachträgliche Auszüge enthalten aus dem in den Archiven angesammelten Material. Sie geben ein annähernd genaues Bild von dem damaligen Staatshaushalt. Diese vorkonstitutionelle Finanzwirtschaft, deren politische und wirtschaftliche Grundlinien in jenen Etats aufgezeichnet sind, kurz zu skizzieren, scheint nötig, um die Anfänge des konstitutionellen Budgets als etwas organisch Gewordenes begreifen zu können.

Zunächst die Frage:

Auf welcher politischen Basis baut sich Bayern in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts auf, und wie

*) cf. Beilage I.

wirkte die politische Verfassung auf das damalige Finanzwesen?[1])

Der römische Kaiser deutscher Nation war noch nomineller Herrscher, die deutschen Länder noch Vasallenstaaten. Aber das Feudalsystem war schon längst an den Grenzen seiner Möglichkeit angelangt, am Ende seiner Entwicklung lag die völlige Auflösung der alten Reichsgewalt. An deren Stelle hatten die grössten Grundherren, die Landesherren und Korporationen, neue Herrschaftsverhältnisse aufgerichtet; auf sie war die Fülle der alten Hoheitsrechte übergegangen. Nicht als Ergebnis staatsrechtlicher Auseinandersetzungen, sondern kraft privatrechtlicher Abmachungen der verschiedensten Art. Jeder dieser neuen Herren, von keiner Aufsicht mehr abhängig, hatte freies Verfügungsrecht über Land und Leute.

So war auch Bayern ein blosses Konglomerat von Herrschaften geworden. Der Kurfürst war hier Landesherr und als solcher vereinigte er in seiner Person alle Hoheitsrechte, soweit er nicht wiederum seinerseits gemäss der feudalistischen Organisation durch privatrechtliche Beziehungen zu seinen Untertanen gebunden war. Hier galt im Kleinen, was für das Reich im Grossen galt: Die Zentrale hatte sich aufgelöst in eine Summe kleiner und kleinster Herrschaften, die für ihr Gebiet mit derselben Souveräni-

---

1) Vergleiche zum folgenden:
Schmelzle: Der Staatshaushalt des Herzogtums Bayern im 18. Jahrhundert.
v. Amira: Zur Erinnerung an den 1. Januar 1806.
Laubmann-Döberl: Denkwürdigkeiten des Grafen Maximilian Joseph v. Montgelas.
Seydel: Bayer. Staatsrecht Bd. I.

tät ausgestattet waren, wie der Kurfürst für das seine. Der Unterschied war nur ein quantitativer, nur bestimmt durch die Grösse des Territoriums.

Dementsprechend erstreckte sich die Finanzgewalt des Kurfürsten nur auf jene Untertanen, denen er selber Grundherr war. Neben Einkünften aus einer Reihe von Privilegien, Regalien usw., kam für die Bestreitung des fürstlichen Haushalts nur in Betracht, was aus eigenen Besitzungen herausgewirtschaftet wurde, was die eigenen Hintersassen an Abgaben entrichten konnten. Das Herrschen wurde als Privatangelegenheit des Landesherrn betrachtet, ging daher auch auf Privatkosten. Einen Staatshaushalt in unserm Sinne konnte es darum nicht geben. Das, was wir heute unter „öffentlichem Haushalt" verstehen, war identisch mit dem Privathaushalt des Regierenden; der Wirtschaftsplan, den er sich als grösster Grundbesitzer des Landes zur eigenen Orientierung entwarf — wobei nicht gesagt ist, dass es allemal schriftlich geschah —, das war der „Etat".

Die Patrimonialgerichtsbarkeit, die Vermischung von öffentlichen und privaten Rechten in der Hand der Grundbesitzer war die andere Ursache, die die Zusammenfassung aller Untertanen unter eine Finanzgewalt unmöglich machte. Schon sehr früh hatten sich die bayerischen Herzöge der niederen Gerichtsbarkeit begeben. Die Grundherren waren für ihr Territorium zugleich die Gerichtsherren. Aber da die Gerichtsbarkeit in erster Linie ein nutzbares Recht war, nur ein Mittel zum Zweck der Bereicherung der Hofmarksherrn, und die reichen Erträge der mit ihr verknüpften Polizei-, Verwaltungs- und Notariatsgeschäfte, die Gebühren, Strafgelder usw. nicht in die landes-

herrliche Kasse flossen, sondern den Grundherren verblieben, da ferner mehr als die Hälfte aller Untertanen der kurfürstlichen Zivilgerichtsbarkeit entzogen war, so belief sich dementsprechend hoch die Summe, die für die oberste Regierung in Wegfall kam.

Diese Art, die öffentlichen Mittel aufzubringen, wurde umso schwieriger, je dringender die neue Zeit ihre Forderungen an die Verwaltung stellte. Je manigfaltiger die Aufgaben der kurfürstlichen Regierung wurden, je manigfaltiger ihr Wirkungskreis sich gestaltete, umso drückender wurde die finanzielle Belastung. Bis der Zeitpunkt kam, wo das Regieren aus eignen Mitteln unmöglich wurde und zu einer Aushilfe mittels Steuern gegriffen werden musste. Wie aber konnten Steuern erhoben werden, solange der Landesfürst kein Recht hatte, Steuern zu fordern und das Ausschreiben derselben einen groben Eingriff in die Privatrechtssphäre der Grundherren bedeutete? Der Feudalstaat hatte sich hierfür ein besonderes Mittel geschaffen: Die sog. Landschaften: die Vertretungen von Ritterschaft, Prälaten und Städten. Von ihnen mussten die Steuern erbeten werden. Denn Steuern waren eine freiwillige Leistung und wurden nur für entsprechende Gegenleistung seitens des Fürsten von Fall zu Fall bewilligt. Diese Auffassung vom Wesen der Steuer und dies Verfahren bei ihrer Bewilligung waren die Gründe, dass die Stände des Feudalstaats zeitweilig über eine Machtfülle verfügten, wie sie keinem modernen Parlament zustehen. In Finanzsachen standen sie dem Landesherrn als durchaus gleichberechtigter Faktor gegenüber. Sie selber hielten sich frei von allen Steuern; wer

zahlte, das waren nicht sie, sondern ihre Hintersassen. Nur bei den Städten war eine Abwälzung schwer möglich; hier willigte man für die eignen Eingesessenen. Auch nicht Beamte des Kurfürsten, sondern die Diener der Grundherren erhoben die Steuern. Der technische Apparat war bereits vorhanden; es war derselbe, der die Hofmarksverwaltung besorgte. Der Hofmarksherr verteilte die vom Landesherrn ausgeschriebenen Steuern auf seine Untertanen; nach seinen Anordnungem wurdem sie erhoben, er führte sie an die Ständekasse ab. Nicht an die landesherrliche! Denn die Erfahrung hatte gezeigt, dass, wenn bei einer anderen Kassentechnik die bewilligten Steuern mehr einbrachten, als ursprünglich beabsichtigt war, dass dann der Landesherr nur allzusehr der Versuchung ausgesetzt war, über den Mehrertrag nach Gutdünken zu verfügen. Um dies zu vermeiden, hatten sich die Stände die Befugnis erzwungen, die Gelder in eigene Verwaltung zu nehmen und in ihrer eigenen Landschaftskasse zu vereinigen, von wo aus die vereinbarte Summe dem Landesherrn zugestellt wurde und unter der Aufsicht der Stände zur Ausgabe gelangte, wenn sie nicht unmittelbar durch die Landschaft zur beabsichtigten Verwendung gebracht wurde. Da der Landesherr vor allem zur Deckung seiner Schulden die Mitwirkung der Stände benötigte, so war schliesslich die Landschaftskasse zur Staatsschuldentilgungskasse geworden und der Schulddienst zum grössten Teil aus dem kurfürstlichen Etat ausgeschieden.

So hatte die historische Entwicklung mit einer völligen Zweiteilung geendet. Es gab zwei getrennte Finanzverwaltungen: eine landesherrliche

und eine ständische. Dem entsprachen zwei getrennte Kassen: Die landesherrliche und die landschaftliche; zwei getrennte Etats; zwei Arten von Finanzbeamten, landesherrliche und landschaftliche. Die landesherrliche Kasse schöpfte aus den Regalien und dem Kammergut, die landschaftliche aus Steuern und Aufschlag. Aus der ersteren fanden von Zeit zu Zeit Ueberweisungen an die zweite statt, während die umgekehrte Reihenfolge nie eintrat. Die erstere übernahm die Ausgaben für den Hof, die Staatsverwaltung und Verzinsung der Schulden, die andere nur die speziellen Ausgaben, für die die Steuern bestimmt waren, und ausserdem die Verzinsung und Tilgung ihrer eigenen Schulden, d. h. der auf sie abgewälzten ursprünglichen landesherrlichen Schulden.

Noch in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts waren dies die wesentlichsten Grundlagen des bayerischen Finanzwesens. Aber die konkreten Voraussetzungen waren schon seit langem andere geworden, denn die beiderseitigen Machtverhältnisse zwischen Fürst und Ständen hatten eine grundsätzliche Aenderung erfahren. An Stelle des Feudalstaates rückte allmählich das absolute Fürstentum. Die Macht der Stände war dahin, ihre einstigen Rechte wurden nur noch formell durch einen Notbehelf: die „Verordnung“ aufrecht erhalten. Diese Verordnung war ein Ausschuss der Landschaft, der ursprünglich von Landtag zu Landtag die Interessen der Stände zu vertreten hatte; dann aber, als die Stände nicht mehr einberufen wurden, sich dauernd konstituiert hatte und schliesslich ein gefügiges Werkzeug in den

Händen der Regierung geworden war. Die Steuerbewilligung war damit zur Farce herabgesunken.

In demselben Mass aber, wie die Regierung sich der ständischen Kontrolle entzog, geriet die kurfürstliche Finanzwirtschaft in Verwirrung. Zweifellos hatte sie sich nie durch besondere Uebersicht, Einheitlichkeit und Klarheit ausgezeichnet, war nie beschwert gewesen mit den Vorzügen einer exakt arbeitenden Technik und eines routinierten Verwaltungsapparates; aber die Unordnung war nie so gross gewesen wie in den Zeiten, da die Stände aus ihrer Machtstellung herausgedrängt wurden. Denn nun fiel selbst die letzte, oberflächlichste Kontrolle und die Regierung konnte fortan nach Belieben über Einnahmen und Ausgaben verfügen. Jahrzehntelang schien damals der finanzielle Zusammenbruch unvermeidlich. Es fehlte ein Zwang, es fehlte eine Aufsicht und eine Technik, die einen geordneten Staatshaushalt gewährleistet hätten.

Der Inhalt der damaligen Finanzpolitik war ein sehr einfacher gewesen. Allen voran stand der Grundsatz, nichts über die finanzielle Gebahrung der Regierung in die Oeffentlichkeit dringen zu lassen. Es war den Behörden ausdrücklich zur Pflicht gemacht worden, den Kassenzustand geheim zu halten. Diese Geheimhaltung entsprach der damaligen Auffassung von dem Verhältnis zwischen Herrscher und Beherrschten; sie stützte sich auf Gründe, mit denen schon die französischen Könige die Geheimhaltung ihrer Budgets motiviert hatten. In Bayern kamen allerdings noch schwerwiegende Bedenken hinzu. Es war die vollständige Zerrüttung

der Finanzen, die eine Oeffentlichkeit der Regierungstätigkeit praktisch unmöglich machte. Der Mangel jeglicher formalen Ordnung rächte sich. Die Verwaltung selber hatte eine klare Uebersicht weder darüber, wie sich Einnahmen und Ausgaben zu einander verhielten, auf welchen rechtlichen Titeln die Einnahmen beruhten, noch wie hoch sich die Staatsschuld belief, noch mit welchen Summen im Laufe eines Jahres zu rechnen war. Es existierte kein geordnetes Rechnungswesen, viel weniger irgend etwas, das auch nur entfernte Aehnlichkeit mit einem Staatshaushaltsetat gehabt hätte. Man lebte auf Kosten der kommenden Geschlechter und war froh, wenn man nur wusste, dass zur rechten Zeit Geld für die Befriedigung der am meisten drängenden Gläubiger flüssig war, und liess im übrigen den Dingen ihren Lauf. Die elementarste Voraussetzung für einen geordneten Haushalt, die einfache Aufschreibung aller verfügbaren Gelder, eine Uebersicht über Einnahmen und Ausgaben, war in jener Zeit nicht vorhanden. Eine Reihe fast unüberwindlicher Hindernisse teils politischer und rechtlicher, teils wirtschaftlicher und finanztechnischer Natur standen der Sanierung im Wege.

Die politischen und rechtlichen Widerstände sind bereits erwähnt: Patrimonialgerichtsbarkeit und ständisches Kassenwesen hinderten die Unifizierung. Dazu kamen Uebelstände, die sich aus der damaligen Kassentechnik und der Stellung der Beamten ergaben.

Wie überall, waren die Kassen „in enger Verbindung mit den Staatseinnahmen und mit der Entwicklung und Ausdehnung der Verwaltung“ ausgebaut worden. „Wo für den Landesherrn Einnahmen

zu perzipieren waren, bestand auch eine Kasse ... Von den Einnahmen, die hier einflossen, wurden dann sogleich von den Aemtern wieder gewisse Ausgaben bestritten. Das waren vor allem die Verwaltungskosten selbst, ausserdem auch solche, deren Deckung ihnen entweder generell ein für allemal oder im einzelnen Falle mittels Spezialanweisung von der leitenden Stelle übertragen war.“ [1]) Hierher gehörten in erster Linie die Schuldzinsen. In Generalanweisungen wurde über die einfliessenden Gelder verfügt. Die Kassen waren in ihrer Mehrzahl Zweckkassen und mit deren üblichen Nachteilen behaftet. „Infolgedessen mangelte der leitenden Stelle der einheitliche Ueberblick über das ganze Finanzwesen.“ [2])

Ausschlaggebend für die Befriedigung irgendwelcher finanziellen Bedürfnisse war der perzipierende Kassenbeamte. Ihm stand zugleich die rechtliche Prüfung des Zahlungsanspruchs und die Prüfung der Zweckmässigkeit seiner Befriedigung zu. Der Effekt dieser finanztechnischen Verhältnisse war, dass geradezu verschwenderisch gewirtschaftet wurde. Denn in den damaligen Zeiten, wo den Beamten nicht so sehr das landesherrliche Interesse wie das private obenan stand, fand der Gesichtspunkt weiser Sparsamkeit nicht die Beachtung, die eine geordnete Wirtschaft erforderte. Um die Nachteile des Anweisungsverfahrens auszugleichen, mussten von Zeit zu Zeit genaue Kassenauszüge eine Kontrolle ersetzen. Kassenextrakte wurden zwar eingefordert, aber ihre Zuverlässigkeit hatte nur einen sehr fraglichen Wert. Dafür sorgten schon die sehr realen Interessen der Beamten, die diese Auszüge zu liefern hatten.

Nicht das Prinzip der Tüchtigkeit und Leistungsfähigkeit war für die Besetzung der Stellen massgebend; die Mehrzahl der Posten wurde durch Maitressengunst, durch Kauf und Anwartschaft vergeben und war selbst gewissermassen erblich geworden.[3]) „In Ermangelung eines geordneten Pensionssystems dienten die Aemter zur Versorgung der Familien, welche sie entweder durch Dritte in ihrem Interesse versehen liessen oder gegen eine Abfindungssumme an den Nachfolger abtraten . . . . Zudem veranlasste die Regierung selbst Unterschleife, indem sie oft halbe Jahre lang und noch länger die Besoldung nicht ausbezahlte, weil das Geld in Hoffesten, Opern, für Maitressen verschwendet, die Kassen leer waren.“[4]) Traditionellerweise bekleidete der Adel die meisten und einträglichsten Posten. Eine straffe amtliche Ueber- und Unterordnung wurde so durch die soziale Gleichstellung zum grössten Teil illusorisch gemacht; das Verhältnis der oberen zu den unteren Behörden und der oberen zu den unteren Beamten in ein und derselben Behörde war mehr kollegialischer als unterordnender Natur. Solange die Handhabung der Verwaltung ein nutzbares Recht war, solange der Beamte durch die abfallenden Sporteln entschädigt wurde, und für seine Arbeit möglichste Kostenersparnis und höchster Ertrag die leitenden Gesichtspunkte waren, — Prinzipien, durch die eine Steigerung der Verwaltungskosten verursacht und eine lästige Schwerfälligkeit in das ganze Finanzwesen hineingetragen wurde —, solange war an eine einheitliche Finanzpolitik nicht im entferntesten zu denken. Erst nachdem das Verhältnis der Beamten zum Staat auf eine grundsätzlich neue Basis

gestellt war, konnte man darangehen, die Finanzen des Staats in Ordnung zu bringen. Vorher scheiterten alle Versuche in dieser Richtung an dem Widerstand der Beamten. Bei ihnen lagen die grössten Schwierigkeiten; denn sie glaubten um nichts weniger als um ihre materiellen Interessen zu kämpfen, da den meisten das Herauswirtschaften ihres Einkommens aus ihrer amtlichen Stellung immer noch vorteilhafter zu sein schien als eine geregelte Gehaltspolitik des Staates.

§ 2.

Die Anfänge des modernen Finanzwesens (1799—1818).

Mit dem Regierungswechsel von 1799 wurde in der staatlichen Entwicklung Bayerns die Uebergangsperiode eingeleitet, die mit den Resten mittelalterlicher Finanzverwaltung aufräumte und auf dem Wege grosszügiger und durchgreifender Reformen das Land der konstitutionellen Aera entgegenführte. Der neue Herrscher selber hatte allerdings nur wenig Talent, grosse Aufgaben auf Grund grosser Ideen durchzuführen. In seiner Jugend nicht zur Thronfolge bestimmt, war er nur wenig für seinen königlichen Beruf vorbereitet. Dafür war ihm aber das Glück beschieden, dass ihm ein Mann zur Seite trat, der mit energischem Wollen den klaren Blick für erreichbare Ziele verband: Montgelas. An diesen Namen knüpft alles an, was an Reformen auf dem Gebiete der Ver-

waltung in jenen Jahren in Bayern geleistet worden ist.

Als Maximilian Joseph die Regierung antrat, war Bayerns Lage geradezu trostlos. „Die reichen rheinischen Lande waren meist in Feindeshand — grossenteils schon durch den Frieden von Campo Formio abgetreten — der Rest durch Einquartierung, Erpressung und Plünderung ausgesogen und abermals von feindlichen Einfällen bedroht, — der ganze Staat, selbst die von den Kriegsereignissen der letzten Jahre noch weniger berührten altbayrischen Lande durch die namenlose Zerrüttung der Finanzen und die kläglichen Mittel, derselben abzuhelfen, erschöpft, die Kassen ohne Geld und ohne Kredit, das Heer im elendsten Zustande.“ [5]) Schlag auf Schlag erfolgte dann die Reorganistion. Und wenn trotz aller Anstrengungen die Erfolge nicht den Erwartungen entsprachen, wenn das Defizit in der Staatskasse von Jahr zu Jahr nur noch grösser wurde, so waren nicht die Grundsätze der Reformen die Ursache, sondern Umstände, die ausserhalb aller Verwaltung lagen. Es war das Schicksal Bayerns, zur selben Zeit wo man mit Energie an den Neuaufbau des Staates herantrat, in eine ununterbrochene Reihe von Kriegen hineingerissen zu werden. Manch hoffnungsvoller Anlauf war von vorneherein zur Erfolglosigkeit verurteilt.

Schaffung eines neuen Beamtenstandes, der erst erzogen werden musste zu einer modernen Auffassung seiner Stellung zum Staat, dessen Gehaltsansprüchen feste Grenzen gesetzt werden mussten, der erst lernen musste, sich in erster Linie als Ver-

treter staatlicher Interessen zu begreifen; Ausmerzung altständischer Rückständigkeiten in der Finanzverfassung, Vereinheitlichung des Finanzsystems, das bis dahin ein Gemisch der seltsamsten Abgaben, Regalien, von Einkünften aus dem Krongut und ständischen Krediten darstellte; Vereinheitlichung des Zahlungsdienstes, des Rechnungswesens, Zentralisation der Kassen; das waren die wichtigsten Etappen auf dem Wege zu einem nach neuzeitlichen Gesichtspunkten geordneten Staatswesen.

Nach einer Reihe von Reformen, die mehr einen vorbereitenden Charakter trugen, ist jene aus dem Jahre 1803 von hervorragender Bedeutung. Hand in Hand mit einer Neuorganisation der Finanzbehörden ging eine Neuordnung des Etat- und Kassenwesens.*) „Für die Bildung und Erhaltung eines vollständigen Finanzetats“ [6]) wurden folgende organische Gesetze erlassen: Jede Provinz soll ihren eigenen provinzialen Finanzetat und ihre eigene Provinzialstaatskasse besitzen, die in sich den Hauptempfang aller Rentamtskassen der Provinz vereinigt. Die Rechnungen der Provinzialkassen und die der Rentkassen sollen gleiche Einrichtungen haben. Der Provinzialetat soll alle ordentlichen Einnahmen und Ausgaben der Provinz in sich begreifen. Die Einnahmen sind zu gliedern in die drei Hauptteile: Staatsauflagen, Regalien, Staatsgüter. Die Ausgaben in: Besoldungen, Pensionen, Regie und Provinzialschulden. Für Kultus, Unterricht und Bildung und ebenso für die Wohltätigkeitsanstalten sollen gesonderte Spezialetats entworfen werden. Der etatsmässige Ueberschuss je-

*) cf. Beilage I.

der Provinzialkasse soll in Monatsraten zur Zentralstaatskasse als deren Dotation zu den Universalstaatsausgaben abgeführt werden. Diese wiederum zerfallen in vier Hauptteile: für den Kurfürsten, dessen Haus und Hof, für das Ministerium und für das Militär und für den von diesen drei Teilen ausgehenden Schuldenstand. Nach Bestreitung der angegebenen Ausgaben liefert der Ueberschuss der Zentralstaatskasse die Fundierung einer Generaldispositionskasse. Diese leistet die Vorschüsse. Die Finanzperioden sind einjährig. — Im folgenden Jahre wurde zum Zweck der Kontrolle und der Revision der Jahresrechnung der Haupt- und Zentralkasse ein geheimes Rechnungskommissariat ins Leben gerufen.[1]) Es hatte unter anderem ausdrücklich dafür zu sorgen, dass Schulden und Anleihen niemals als Mittel zur Dekkung eines laufenden Defizits verwendet würden. Die Vorlage der „Universalfinanzetats" für ein neues Rechnungsjahr sollte von ihm jedesmal mit einer Rechenschaft über den Finanzetat des verflossenen Jahres begleitet und mit einer Vergleichung zwischen beiden als Würdigung der sich darstellenden Fortschritte oder Hindernisse vorgelegt werden.

Damit schienen die wichtigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Sanierung der Finanzen gegeben zu sein. Die vorige Regierung hatte mit massloser Unordnung und in vollständigster Ratlosigkeit geendet. Zu unglaublichen Summen waren die Zahlungsrückstände angewachsen, sie allein drohten schon die Hilfsmittel der Zukunft zu verschlingen, während der Leichtsinn, womit man dieselben hatte grösser und grösser werden lassen, den Staat völlig um allen Kredit gebracht hatte. Während nun nach

den ersten durchgreifenden Aenderungen in der Finanzverwaltung eine Ueberwindung der Uebelstände zu erwarten stand, wurden alle Hoffnungen, die sich an diese Reform knüpften, zum guten Teil wieder paralysiert durch die Kosten der neuesten Kriege und die Aufwendungen für die endlosen Organisationen auf allen Gebieten der Verwaltung. Hierzu kam[8]) die drückende Last der Säkularisationspensionen für die ihres Besitzes entsetzten, ehemals reichsunmittelbaren geistlichen Fürsten, für die Aebte und die grosse Zahl ihrer Beamten, die vielfach schon der bisherigen Stellung wegen nicht ferner zu gebrauchen waren. Die Säkularisation liess anfangs eine Linderung der Finanznot erwarten. Die Ausführung war aber von der Art, dass der Staat nur ganz geringen Nutzen daraus zog. Durch seine Transaktionen hatte er das Rechtsgefühl aufs Tiefste verletzt, ein ungeheures Vermögen so gut wie vollständig zerstört und trotzdem die Staatskassen nicht gefüllt, nicht einmal das bestehende Defizit des laufenden Dienstes gedeckt.

Eine radikale Wendung der Dinge trat erst ein, nachdem Bayern zum Königreich erhoben war. Die innerpolitischen Aufgaben des Staates konnten jetzt schneller und klarer herausgearbeitet werden als früher. Im Sturm der neuen Zeit wurden zuerst die alten Landschaften beseitigt. Ihre Daseinsberechtigung war seit Jahrzehnten zum mindesten sehr problematisch geworden und, nachdem überdies infolge der Säkularisation durch das Ausscheiden des Prälatenstandes ihre Zusammensetzung verändert worden war, fristeten sie nur noch eine Scheinexistenz. Aus der neuerworbenen Souveränität

schöpfte die Regierung die Berechtigung und den Mut, sich ihrer zu entledigen.[9]) 1807 wurde der erste Schlag geführt, die ständischen Kassen wurden aufgehoben und eine gleichmässige Besteuerung ohne Berücksichtigung des Standes eingeführt. Es blieb nur das ganz bedeutungslose Recht der Einsicht in die jährliche Verwendung. Zur Begründung der Massregel wurde angeführt, dass die gesamte landschaftliche Steuerverwaltung die Erhebungskosten unnötig vermehre, Weitläufigkeiten verursache und dem Landesherrn die freie Disposition über die Steuergelder entziehe, „der übrigen Missbräuche nicht zu erwähnen, die sich in der Führung solcher abgesonderter, der unmittelbaren allgemeinen Rechnungsaufsicht der obersten Staatsgewalt sich entziehender Kassen nur gar zu leicht einzuschleichen pflegen. Weder nach der Geschichte noch nach den Begriffen einer ständischen Verfassung gehört die eigene Erhebung und Verrechnung der Staatsauflagen zur Wesenheit dieser Verfassung. Sie ist vielmehr als eine Verrückung der Scheidewand der Gewalten und als eine Ueberschreitung des repräsentativen Körpers in das Gebiet der exekutiven Macht überall, wo sie existiert, zu betrachten, lähmt diese und hat ihren Ursprung in Zeiten und Verhältnissen, die von den gegenwärtigen durchaus verschieden waren, und worin man von den Steuern überhaupt ganz andere Begriffe, als die aus dem letzteren fliessen, hatte.“[10]) Als notwendiges Korrelat zur Aufhebung der landschaftlichen Finanzverwaltung wurde eine Neuordnung des Schuldwesens vorgenommen.

Dieser Prozess der Auseinandersetzungen zwischen Fürst und Ständen war bereits in der

zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts vorbereitet. Um jene Zeit fing die Auffassung von der staatsrechtlichen Stellung des Fürsten an, eine andere zu werden, und damit im engsten Zusammenhang auch die Auffassung vom Wesen der Steuer. Zum erstenmal zum prägnanten Ausdruck gekommen war diese neue Anschauung, als 1804 die Aenderung der rechtlichen Natur des Kammerguts als Staatsgut ausgesprochen wurde. Das Jahr 1808 brachte den Abschluss dieses Prozesses mit der vollständigen Beseitigung der Stände. Dasselbe Edikt, das ihre Auflösung als vollzogene Tatsache der Bevölkerung bekannt gab, enthielt den Paragraphen: „eine nationale Repräsentation vertritt das ganze Königreich". In dieser Konstitution, die hiermit dem Volk gegeben wurde, prägten sich die charakteristischen Vorzüge und Mängel des damaligen Regierungssystems aus. Auf der einen Seite das zielbewusste Streben nach fester Begründung und Konzentration der Staatsgewalt, auf der anderen die Unfähigkeit, den Gedanken eines wahren konstitutionellen Staatswesens zu erfassen und lebenskräftig zu gestalten.[11]) Der Grundgedanke war: „durch entsprechende Anordnungen und Bestimmungen den gerechten und im allgemeinen Staatszwecke gegründeten Forderungen des Staates an seine einzelnen Glieder, sowie der einzelnen Glieder an den Staat, die Gewährleistung ihrer Erfüllung, dem Ganzen festen Halt und Verbindung und jedem Teil der Staatsgewalt die ihm angewiesene Wirkungskraft nach den Bedürfnissen des Gesamtwohles zu verschaffen." Die Kriege, die das Land in den nächsten Jahren vollständig in Anspruch nahmen, verhinderten eine Einberufung der

Landesvertretung und damit das unvermeidliche Fiasko, das die Bestimmung „der König hat die Vertreter zu ernennen“ in sich barg.

Sobald die Regierung freie Hand hatte, wurden die Reformen in intensiver Arbeit fortgesetzt. Eine zweite, noch straffere Zentralisation der Finanzverwaltung wurde im Konstitutionsjahr vorgenommen. Seitdem flossen alle Staatseinnahmen in die Zentralstaatskasse; die Kreiskassen hatten keine eigenen Ausgaben mehr zu leisten, sondern alle Zahlungen gingen von der Zentrale aus. Nur die Zentralstaatkasserechnung musste daher ein getreues, vollständiges und klares Bild aller Einnahmen und aller Ausgaben des Reiches spezifisch darstellen. Früher war die Verwaltung der Schulden nach Provinzen dezentralisiert, jetzt wurden alle Schulden in eine einzige Rechnung zusammengestellt.

Nach dem Kriegsjahre 1809 stand das Land zeitweilig am Rande des Staatsbankrotts. Damals kam „der laufende Dienst so ins Stocken, dass Witwen und Waisen ihre Pensionen nicht erhielten, zum Teil selbst ganzjährigen Sold im Rückstande hatten, oder ihn statt in Geld nur in Kassentratten“, welche nur mit 40—50 Prozent Verlust gegen bares Geld umgesetzt werden konnten, „empfingen“.[12]) Für Obligationen erhielt man selbst zu höherem als dem gesetzlich gestatteten Zinse nicht einmal die Hälfte des Nennwertes und zuletzt nahm man zum Teil zu förmlichen Zwangsanlehen seine Zuflucht. Trotzdem waren die Kassen leer.[13]) 1810 wurde ein besonderes Finanzkomitee niedergesetzt, das für schleunige Abhilfe sorgen sollte. Es erklärte die Verbindung des laufenden Dienstes mit der Staatsschuld sowohl bei den oberen

Verwaltungsbehörden als in den Kassen für den hauptsächlichsten Misstand des bisherigen Finanzhaushalts, da hierdurch die Uebersicht, die Bestimmung und Einheit fester Etats sehr erschwert, die Verwendung aller vorhandenen Mittel zur Deckung der täglichen Bedürfnisse ohne alle Rücksicht auf die Rechte der Staatsgläubiger sehr erleichtert würde. Es ward sonach die Trennung der Staatsschuld von der übrigen Finanzverwaltung sowohl in Bezug auf die Verwaltung und die Beamten als auch für die Kassen beschlossen. Auf die Schuldentilgungskasse wurden bestimmte Fonds überwiesen. Eine Tilgungsfrist von 30 Jahren wurde festgesetzt; ein Fehlgriff, der nur möglich war, da man weder die Grösse der Schuld noch den Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel kannte. Ueberdies wurde das Versprechen gegeben, durch eine strenge und genaue Komptabilität für die fortwährende Ordnung der Staatsfinanzen Sorge zu tragen. Mit der Gründung des obersten Rechnungshofes, der dem Finanzministerium unmittelbar untergeordnet wurde, fand die Reformtätigkeit einen vorläufigen Abschluss.

Wenn man ihre Ergebnisse übersieht, so erscheinen sie nur äusserst dürftig trotz ungeheurer Anstrengungen, und trotzdem die Regierung mit geradezu diktatorischer Gewalt vorgegangen war, der verschiedenartigsten Schwierigkeiten Herr geworden, war und viele Privilegien aufgehoben hatte. Selbst das wenige, das erreicht war, bewies seine Mangelhaftigkeit, sobald es einer ernsten Belastungsprobe unterzogen wurde. Kaum dass im Jahre 1812 ein neuer Umschwung in der politischen Lage Europas eintrat, und zugleich die grössten Ansprüche an die finan-

zielle Leistungsfähigkeit Bayerns stellte, gerieten die Zahlungen auch schnell wieder ins Stocken. Schon kurz vor der Katastrophe in Russland war der regelmässige Tilgungsgang unterbrochen worden, da die Schulden von Seiten der Gläubiger grösstenteils kündbar waren und die Gefälle nicht nach Bedürfnis einflossen. Es war die Absicht gewesen, die ganze Geschäftsführung der Schuldentilgungsanstalt nach kaufmännischen Gesichtspunkten einzurichten. Aber anstatt dies im Sinne der so nötigen Vereinfachung des Geschäftsganges durchzuführen, benutzte man die kaufmännische Form, um durch Eröffnen von laufenden Rechnungen mit Bankhäusern neue Schulden zu kontrahieren. „Weil keine Bürgschaft gegeben war, dass die Regierung die pünktliche Schuldenzahlung nicht störe, hatte sie eben wegen ihrer unbeschränkten Gewalt keine Gewalt den öffentlichen Kredit zu erhalten.“ [14]) Es fehlte diesem die starke Stütze der repräsentativen Verfassung. Der Mangel an Oeffentlichkeit in der Finanztätigkeit, die sich seit 1808 aller Kontrolle enthoben sah, machte sich mehr und mehr fühlbar.

Der Drang der kriegerischen Zeiten zwang indessen, die inzwischen nötig gewordene Revision der Konstitution auf ruhigere Tage zu verschieben. Vor allem bedurften diejenigen Paragraphen, die die Vorschriften über die Zusammensetzung der Nationalrepräsentation enthielten, einer gründlichen Abänderung. Eine königliche Entschliessung vom 14. September 1814 ordnete die Aufnahme der Beratungen an. Diese nahmen aber erst einen schnelleren Fortgang, nachdem die beiden Männer gestürzt waren, die Bayerns Schicksal in ihren Hän-

den hielten: Napoleon und Montgelas. Mit dem endgültigen Sieg über den französischen Kaiser war eine Epoche in Bayerns Geschichte abgeschlossen, die die äusserste Kraftanspannung und Machtentfaltung nach aussen gefordert und jeden Fortschritt an innerer Konsoldierung unmöglich gemacht hatte. Der zweite Pariser Friede leitete nun eine neue Zeit ein, in der alle politischen Kräfte des Landes frei wurden für diejenige Periode, die den konstitutionellen Staat und damit neue Voraussetzungen, neue Mittel und neue Ziele politischen Wirkens mit sich führte. Auch die Entlassung des allmächtigen bayerischen Premiers war eine notwendige Voraussetzung für eine freiheitliche Entwicklung. So Grosses auch immer der Mann geleistet hatte, er wurzelte mit seinem ganzen Wesen in der alten absolutistischen Zeit, deren typischer Repräsentant er war. Den neuen politischen und nationalen Idealen stand er ablehnend gegenüber. Der Franzose Lagarde gab Montgelas Urteil über die Strömungen, die damals gerade eingesetzt hatten, ungefähr mit Montgelas eignen Worten wieder, wenn er in einer Depesche an seinen Kaiser über ihn Folgendes sagte: „Er sieht in dem allgemeinen Bestreben der öffentlichen Meinung in Deutschland nach dem repräsentativen System die Wirkung der Schriften, mit denen es überschwemmt ist, und die keine andere Entstehungsursache haben, als den unruhigen Ehrgeiz von Leuten, die eine Rolle spielen möchten, wozu sie aber weder durch ihre Geburt noch durch ihr Talent berufen sind. Er meint, dass diese Regierungsform, die in Frankreich durch die Ereignisse und besonders durch die Konzession der Charte notwendig geworden ist, in keiner Weise

für den gegenwärtigen Stand der Völker in Deutschland geeignet ist, wo nur eine recht wenig zahlreiche Klasse einige Vorteile von dem neuen Stand der Dinge gewinnen könnte.“ [15]) Diese Ansichten auf der einen Seite, auf der anderen sein Einfluss auf den König — und jede Verfassung, die er beabsichtigt haben mochte, wäre zur Karrikatur verurteilt worden, solange er einen Ministerposten inne gehabt hätte. Er fiel, und damit war die Möglichkeit gegeben, dass Männer hoch kommen konnten, die einer Entwicklung zum Verfassungsstaat einen anderen Sinn unterlegten als er. Zu diesen gehörte neben dem Kronprinzen vor allem der Nachfolger im Finanzministerium, der Graf von Lerchenfeld, ein Mann, der in Bayern die erste richtige Auffassung vom Staat und seinem Wesen gegenüber dem Mittelalter vertrat und sich dadurch sogar von einem guten Teil seiner Nachfolger unterschied. Als er seine Amtsgeschäfte aufnahm, befanden sich die Finanzen noch in grösster Unordnung. Die ganze Arbeitskraft Montgelas' war in den letzten Jahren durch die auswärtigen Angelegenheiten derart in Anspruch genommen, dass er darüber sein Ressort der Finanzen, das ihm gleichzeitig unterstand, notwendigerweise vernachlässigen musste. Das im Jahre 1817 gebildete Ministerium fand eine Situation vor, die an Verworrenheit kaum noch zu überbieten war. Zur Kennzeichnung des Erbe, das Lerchenfeld antrat, genügt die Erwähnung der Tatsache, dass die meisten Finanzrechnungen auf viele, manche auf 20 Jahre zurück, die Rechnungen der Schuldentilgungsanstalt insbesondere bis auf die Zeit der Gründung zurück, nicht einmal gestellt, viel weniger erledigt waren. Durch eine Menge von Spezialfonds war ihre

Aufstellung ungemein verwickelt und schwer zu übersehen. Die Schuldentilgungsanstalt war hauptsächlich mit den Erträgnissen des Malzaufschlages dotiert. Sobald die Ernte schlecht ausfiel, wie es in jenen Jahren öfters der Fall war, kam fast ein Drittel dieses Gefäll in Fortfall. Die Wirkung auf den Gang der Zahlung schien jedesmal von einer Suspension nicht weit entfernt zu sein. Für die Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben war nirgends Klarheit und Sicherheit. Durch Lerchenfeld kam die erste straffere Ordnung in die Finanzen. In rastloser Tätigkeit wurden die Rechnungen aufgearbeitet, wurde das Ausstands- und Nachlasswesen von den gröbsten Misständen befreit und die Komptabilität geordnet. Die Ausgaben auf die Verwaltung wurden möglichst herabgedrückt. Das Gleichgewicht zwischen Ausgaben und Einnahmen war aber nur allmählich zu bewirken, da die Beamten einen Rechtanspruch auf ihren Gehalt hatten, Herabsetzung der Besoldung und Einziehung überflüssiger Stellen also erst nach längerer Zeit finanziellen Erfolg haben konnten. Als Lerchenfeld auch bei der Armee Reduktionen eintreten lassen wollte, begegnete er der heftigsten Opposition. Der Etat wurde zwar schliesslich etwas herabgesetzt, aber an der Steuerkraft des Staats gemessen, bedeutete er noch immer eine ungewöhnlich hohe Belastung. Am meisten erschwert wurden dem Minister seine aufrichtigen Bemühungen dadurch, dass er bei seinen Kollegen wenig Verständnis für die wirkliche Lage des Staates und nur widerwilliges Entgegenkommen in seinen Plänen für Einschränkungen in der Verwaltung fand. Dazu kam, dass der fast unüberwindliche Hang des Königs zu einer mit

den Hilfsquellen des Landes in keinem Verhältnisse stehenden Freigebigkeit — er unterschrieb jeden Wechsel, zahlte seinen Günstlingen ihre Schulden, auch selbst Nichtschulden, so dass die Zivilliste oft auf Monate im Voraus verpfändet war,[17]) — dass dieser Hang selbst bei dem besten Willen bedeutende Ersparungen verhinderte.

Als die Beratungen über die Verfassungsurkunde ihrem Abschluss entgegengingen, waren die Hoffnungen all derer auf sie gestellt, die sich nur noch von einer öffentlichen Kontrolle eine Gesundung dieser Verhältnisse versprachen; von ihr erwartete man die feste Grundlage, auf der mit Erfolg weitergearbeitet werden konnte. Am 26. Mai 1818 wurde die neue Verfassung bekannt gegeben. Im Titel VII § 1—11 war das Budgetrecht des Landtags festgelegt. Die wichtigsten hier in Betracht kommenden Bestimmungen sind die folgenden:

§ 3. Der König erholt die Zustimmung der Stände zur Erhebung aller direkten Steuern sowie zur Erhebung neuer indirekter Auflagen oder zu der Erhöhung oder Veränderung der bestehenden.

§ 4. Den Ständen wird daher nach ihrer Eröffnung die genaue Uebersicht der Staatsbedürfnisse sowie der gesamten Staatseinnahmen (Budget) vorgelegt werden, welche dieselben durch einen Ausschuss prüfen und sodann über die zu erhebenden Steuern in Beratung treten.

§ 5. Die zur Deckung der ordentlichen, beständigen und bestimmt vorherzusehenden Staatsausgaben mit Einschluss des notwendigen Reservefonds erforderlichen direkten Steuern werden jedesmal auf 6 Jahre bewilligt.

§ 6. Ein Jahr vor dem Ablauf des Termins, für welchen die fixen Ausgaben festgelegt sind, somit nach Verlauf von 6 Jahren lässt der König für die 6 Jahre, welche diesem Termine folgen, den Ständen ein neues Budget vorlegen.

§ 8. In Fällen eines ausserordentlichen und unvorhergesehenen Bedürfnisses und der Unzulänglichkeit der bestehenden Staatseinkünfte zu dessen Deckung, wird dieses den Ständen zur Bewilligung der erforderlichen ausserordentlichen Auflagen vorgelegt werden.

§ 9. Die Stände können die bewilligten Steuern mit keiner Bedingung verbinden.

§ 10. Den Ständen des Reiches wird bei einer jeden Versammlung eine genaue Nachweisung über die Verwendung der Staatseinnahmen vorgelegt werden.

§ 11. Die gesamte Staatsschuld wird unter die Gewährleistung der Stände gestellt.

An diese Paragraphen hat die parlamentarische Praxis angeknüpft. Mehr noch als die wenigen Sätze der Verfassung ist die politische Praxis für die weitere Entwicklung bedeutungsvoll geworden. Sie musste erst durch Präzedenzfälle und nach heftigen Kämpfen zwischen Regierung und Ständen den Sinn des Titels VII und die in ihm gegebenen Kompetenzen eindeutig festlegen. Vom staatsrechtlichen wie vom finanztechnischen Standpunkt betrachtet lassen die vielleicht absichtlich allzu dürftig gehaltenen Bestimmungen der Interpretation weiten Spielraum. Es gehörte kein hervorragender politischer Scharfblick dazu, um ohne weiteres einsehen zu können, dass aus ihnen mannigfache Veranlassungen zu Kon-

flikten resultieren mussten. Jede Partei: Regierung sowohl wie Stände, konnte sie gerade in wichtigen Punkten ohne Mühe in gleicher Weise zu ihren Gunsten auslegen. Um die ganze Verfassung nicht wieder in Frage zu stellen, war ein praktisches Zusammenarbeiten unbedingt erforderlich, und so musste eine Art der Budgetbehandlung gefunden werden, auf die sich beide Teile einigen konnten.

Sobald ein Volk mittels einer parlamentarischen Vertretung Einfluss auf die Gesetzgebung ausüben kann, wird sein erstes Bestreben stets dahin gehen, diesen Einfluss nach Kräften auf dem Gebiete der Finanzpolitik zur Geltung zu bringen. Die Mittel und Wege sind verschieden; sie werden sich im allgemeinen nach der Staatsform richten, stark beeinflusst von der politischen Bildung eines Volkes, oft auch von zufälligen politischen Konstellationen und der besonderen Finanzlage der Regierung abhängig sein. Die Methode, die die Vertretung eines parlamentarisch regierten Staates anwendet, wird eine andere und einfachere sein als die, die eine Ständekammer einschlägt, wird anders sein in einem Staat, wo die Ausgabenfestsetzung den wichtigsten Bestandteil des Budgetrechtes ausmacht, anders, wo der Einfluss sich auf die Einnahmebewilligung konzentriert. Das Ziel wird dagegen immer dasselbe sein: möglichste Schonung der Finanzkräfte des Landes, und zu dem Zweck der stets erneuerte Versuch, die Forderungen der Regierungen der Opferwilligkeit des Volkes und seinen Wünschen anzupassen oder anders ausgedrückt: der Kampf um Uebereinstimmung zwischen Regierung und Regierten in finanzpolitischen Fragen eins der

wichtigsten Kapitel in der Naturgeschichte eines jeden konstitutionellen Staatswesens.

Wie verlief dieser Prozess in Bayern?

Die Problemstellung lässt sich mit folgenden zwei Fragen umschreiben:

1. Wie weit gelingt es den Ständen durch ihr Mitwirkungsrecht bei der Finanzgesetzgebung zu einer Ordnung im Staatshaushalt beizutragen?

Und im ersten Zusammenhang hiermit die zweite Frage:

2. Wie musste der Aufbau des Budgets gestaltet werden, oder welchen Aenderungen musste seine Technik unterzogen werden, um eine wirksame ständische Kontrolle zu ermöglichen?

Gehen wir diesen Fragen im einzelnen nach, so werden wir sehen, wie es im ersten Jahrzehnt die beiderseitige Unerfahrenheit in der Handhabung der Verfassungsbestimmungen zu keinen bedeutenden finanztechnischen Neuerungen kommen lässt, wie sich dann mit zunehmender Erfahrung der Streit um einzelne Punkte konzentriert. Wie die Stände dem Finanzministerium ein Zugeständnis nach dem andern abringen; wie vor allem im notwendigen Zusammenhang mit den budgettechnischen Fortschritten die parlamentarische Praxis dem Budgetrecht einen kontinuierlichen Gang der Entwicklung aufzwingt; und wie schliesslich Aenderungen in der Technik und dem Budgetrecht Verschiebungen der politischen Machtverhältnissen mit sich führen. Nebenher wird vielleicht die Darstellung einen anderen Gewinn zeitigen, indem sie einen Beitrag liefert zur Einsicht in die hervorragende Bedeutung von finanztechnischen

Fragen, die an sich vielleicht irrelevant erscheinen. Oder um mit den Worten René Stourms zu sprechen: „Elle permettra surtout de comprendre ultérieurement le sens des formalités, souvent banales en apparence, contenues dans l'exposé du mécanisme des budgets, lesquelles possèdent, au contraire, une portée très suggestive quand on découvre aux prix de quels efforts elle sont été conquises et de quelles prérogatives elles sont les gardiennes.“ [17])

Kapitel II.

Das Budget von 1819.

§ 3.

Die politische Lage Bayerns und das Zustandekommen des ersten Budgets.

Im Jahre 1819 wurde das erste Budget den Ständen vorgelegt. Um mit wenigen Strichen die allgemeine politische Lage Bayerns zu kennzeichnen, so lässt sich ungefähr Folgendes sagen: Die Macht des österreichischen Hofes innerhalb der Staaten des deutschen Bundes war in ständigem Wachsen begriffen. Die reaktionäre Politik Metternichs zog immer weitere Kreise, so dass zu Beginn des Jahres, welches die Bundesminister in Karlsbad zur Konferenz zusammenführte, in Wien bereits der Beschluss gefasst war, zum Schlag gegen die konstitutionelle Bewegung in Süddeutschland aus-

zuholen. Hier im Süden hatte der Gedanke der nationalen Einigung seine beredtesten Wortführer gefunden; dem Süden wurde nun die historische Aufgabe, nachdem sich auch Preussen von Metternich'schen Gedankengängen hatte gefangen nehmen lassen, den Hoffnungen des deutschen Volkes eine Zufluchtsstätte zu bieten. Im Gegensatz zu Oesterreich und Preussen die Einigung herbeiführen zu wollen, war ein aussichtsloses Beginnen, es blieb nichts anderes übrig, als die quellenden Wasser des „Völkerfrühlings" auf die Mühlen des Partikularismus zu leiten. Die Aufmerksamkeit ganz Deutschlands war nach München gerichtet, als hier die erste Ständeversammlung in Szene gesetzt wurde. Würde das Experiment glücken? Oder würde auch in Bayern der Radikalismus der Assemblée-constituante Schule machen, würden die warnenden Stimmen Recht behalten und Metternich triumphieren? Die Entscheidung lag bei der Regierung. Es kam alles darauf an, ob sie, beunruhigt durch eine rücksichtslose Sprache der Stände den Einflüsterungen des österreichischen Ministers Gehör schenken wollte, oder ob sie den Mut haben würde, ihre eigenen Wege zu gehen und nötigenfalls den Kampf gegen zwei Fronten aufzunehmen. Von grosser Bedeutung für den Verlauf der Dinge war die Zusammensetzung der zweiten Kammer. Ein Achtel ihrer Mitglieder wurde von den adeligen Grundbesitzern gestellt, ein weiteres Achtel von den Pfarrern, ein Viertel von den Städten und Märkten und die andere Hälfte von den übrigen Landeigentümern. Die Wahl war indirekt. Die wirtschaftliche und soziale Struktur Bayerns in den ersten Dezennien des vorigen Jahrhunderts war hinreichend zum Ausdruck ge-

bracht. In der Kammer befanden sich viele Beamte, die von vornherein in allen Fragen mit der Regierung gingen. Von einer organisierten Oppositionspartei waren nicht einmal die Anfänge vorhanden; zwar wurde hie und da eine Sprache geführt, die an Radikalismus nichts zu wünschen übrig liess, aber diese Art von Opposition war ziemlich harmlos, da nur der Zufall die Gegner einer Regierungsvorlage auf Augenblicke zusammenführte, um sie im nächsten sich untereinander bekämpfen zu lassen. Weder wirtschaftliche Differenzierung, noch staatsrechtliche Theorien, noch Prinzipien der Weltanschauung hatten parteibildende Kraft. Nur die historischen und geographischen Verhältnisse brachten die Deputierten in einen gewissen lockeren Zusammenhang. So bedarf es keiner weiteren Erklärung dafür, dass in den ersten Legislaturperioden die Führung des Landtags bei der Regierung lag. Trotzdem waren die Gegner der Verfassung unermüdlich an der Arbeit; besonders in der Umgebung des Königs sah man schon durch einige freie Worte in der Kammer die Kronrechte bedroht. Es war der Antrag gestellt worden, das Militär auf die Verfassung zu vereidigen. Er wurde schliesslich gegen die Stimme des Antragstellers abgelehnt — aber der Grund zum Misstrauen war gelegt. Und als der Militäretat zum zweiten Mal beraten wurde, hallte das Ständehaus wider von wirren Gerüchten: Wien habe seine Unterstützung für den Fall der Kammerauflösung angeboten; im Ministerrat werde darüber beraten. Die Gerüchte sprachen insofern die Wahrheit, als tatsächlich die verfassungsfeindlichen Elemente es dahin gebracht hatten, dass die Minister eine Auflösung der Stände in Erwägung zogen. Graf Rech-

berg hatte an die deutschen Grossmächte die vertrauliche Anfrage gerichtet, wie sie sich zu einer Aufhebung der bayerischen Verfassung stellen würden. Erst im letzten Augenblick gelang es dem Kronprinzen und dem Freiherrn von Lerchenfeld dies Schicksal von den Ständen abzuwenden. Von da an glitt die Entwicklung hinüber in ein ruhiges Fahrwasser. Auch von der mit den Karlsbader Beschlüssen einsetzenden Reaktion blieb Bayern in der Hauptsache verschont.

Die gleichzeitige Entwicklung in Baden hatte mit einem ungünstigen Ergebnis abgeschlossen. Dort waren die Stände wegen allzu energischer Budgetabstriche kurzer Hand nach Hause geschickt worden; die Bayern gingen vorsichtiger vor und liessen mit Hilfe einer klugen Handhabung der Budgetrechte es nicht dahin kommen, der Regierung Grund zu einem gewaltsamen Eingreifen zu geben. In dem eigenartig konstruierten Budgetrecht war der Boden geschaffen, wo man sich auf gütlichem Wege einigen konnte und musste. Auf der einen Seite hatte die Regierung für die Kräftigung ihres Kredites die Oeffentlichkeit der ständischen Beratungen dringend nötig. Auf der anderen waren die Stände gebunden durch ein Budgetrecht, dessen Schwergewicht in der Steuerbewilligung lag. Ueberdies nötigte die auswärtige Lage zur Mässigung. — Beide Teile waren aufeinander angewiesen und darum einigten sie sich.

Um im Budget einen Anhalt zur Beurteilung der Finanzlage geben zu können, hatte das Finanzministerium fast Unmögliches leisten müssen. Die Stände anerkannten willig die Schwierigkeiten und übten Nachsicht. Die Annektionen der beiden vorhergegangenen Jahrzehnte hatten einen Besitzstand geschaf-

fen, der die verschiedensten Traditionen in sich schloss. Verschiedene Verwaltungs-, Steuer- und Rechnungssysteme sollten jetzt in eins zusammengefasst werden. Die im Jahre 1806 bestehenden 114 verschiedenen Grundsteuern wurden in zwei Hauptsysteme vereinigt. Die fünf älteren Kreise wurden nach Massgabe des „Provisoriums", ohne genaue, vorläufige Vermessung besteuert, und nur im Isarkreis war der Kataster sorgfältig durchgeführt. Dem Rheinkreis liess man seine nach französchem Vorbild eingerichtete Verwaltung, die von der eigentlichen bayerischen grundverschieden war. Eine genaue Einschätzung der Erträge war unmöglich, da viele Gefälle in Naturalien entrichtet wurden.

Der Finanzminister hatte viele Mühe, auch nur einigermassen brauchbare Zahlen den Ständen vorzulegen. Die Ergebnisse seiner Anschläge legte er in fünf Budgets nieder:

1. „Eine summarische Uebersicht der Resultate des Generalfinanzetats für 1818/19."

2. „Eine summarische Uebersicht der Resultate des Generalfinanzetats mit Ausnahme der Schuldentilgungseinnahmen und Ausgaben (geteilt in einen ordentlichen und ausserordentlichen Etat)."

3. „Eine summarische Uebersicht der Einnahmen und Ausgaben der Schuldentilgungsanstalt."

4. „Eine summarische Uebersicht der Einnahmen und Ausgaben der Schuldentilgungsanstalt nach den neuen Anträgen des Finanzministers."

5. „Eine summarische Uebersicht der Resultate des Generalfinanzetats für 1818/19 nach den neuen Anträgen des Finanzministers."

Mochte der Lage durch die verschiedenen Aufstellungen jedesmal ein anderes Gesicht gegeben werden, der Schluss war immer derselbe: ein bedeutender Fehlbetrag. Staunen und Schrecken ergriff die Stände, als sie das Wort Defizit hörten: „Bei dem undurchdringlichen Geheimnisse, in welches seit Jahrhunderten und namentlich noch in den letzten Jahrzehnten der Staatshaushalt gehüllt war, hatte die Beurteilung derartiger Dinge keinen Anhaltspunkt. . . . Alles erschrak über die ungeheure Ziffer und jedermann sah mit umsomehr Bangen der Zukunft entgegen, als die Ereignisse der letzten Jahrzehnte auch das Vertrauen des Volkes zu der Regierung tief erschüttert hatte. Man traute ihr, wenn auch selbst den guten Willen, doch nicht die Fähigkeit zu, dem drohenden Bankerott vorzubeugen.“[18])

Dadurch, dass die Regierung das Defizit nicht verschleiert hatte, bewies sie, dass es ihr ernstlich darum zu tun war, die Unterstützung der Stände rückhaltlos in Anspruch zu nehmen. Verwischt wurde der gute Eindruck aber zum Teil wieder dadurch, dass durch die Vorlage von nicht weniger als fünf Budgets, von denen das eine bald ein Plus, bald ein Minus in der Endsumme aufwies, die augenblickliche finanzielle Lage nur schwer zu erfassen war. Sofort beim Eintritt in die Beratungen stellten sich die ersten Schwierigkeiten ein. Die Verfassung gibt keine Auskunft darüber, wie der Landtag über das Budget zu beraten hat, in welchem Verhältnis Budgetprüfung und Bewilligung zu einander stehen, ob das Bewilligungsrecht sich nur auf die direkten Steuern und die zu verändernden oder zu erhöhenden indirekten erstreckt oder auf das Gesamtbudget und damit auch

auf die Ausgaben, und schliesslich ob seine Beschlüsse bindende Kraft für die Exekutive haben sollen. Der Staatsrat hatte ganz entschieden Verwahrung dagegen eingelegt, dass eine Genehmigung des Budgets durch die Stände, wie es der Finanzminister ursprünglich beabsichtigt hatte, mit der Verfassung in Einklang zu bringen sei; den Ständen stehe nur eine Bewilligung der Steuern zu. Wie weit sich diese Anschauung mit der Auffassung der Kammer der Abgeordneten deckte, ging aus der Form der Fragestellung zur Abstimmung über das Budget[19]) hervor: Die Fragen waren in vier Gruppen eingeteilt:

1. „Fragen zur Abstimmung über die Feststellung des Bedarfs zum Staatsaufwand, als Grund der ihr (der Kammer) zuständigen Bewilligung der Steuern." Die Fassungen waren verschieden: „Will die Kammer die Zinsen der Staatsschuld als auf -- sich belaufend voraussetzen?" „Will sie das Bedürfnis auf — annehmen?" „Glaubt die Kammer, dass — — zu verwenden sei?" „Will die Kammer die Summe übernehmen?" „Will die Kammer auf einen Zuschuss den Antrag machen?" usf.

2. „Fragen über die von der Kammer in Bezug auf die Staatsausgaben zu machenden Anträge."

3. „Fragen zur Abstimmung über die Staatseinnahmen und zur Bewilligung der Steuern." Bei den Einnahmen, die die Stände nicht zu bewilligen hatten, wurde gefragt: „Nimmt die Kammer an, dass der Reinertrag — abwerfe?" Wo die Bewilligung durch die Stände notwendig war: „Bewilligt die Kammer für die nächsten sechs Jahre die Erhebung der — Steuer in dem jährlichen Ertrage von — in der vom zweiten Ausschuss vorgeschlagenen Art?" Mit dem Beisatz:

„In vollem Vertrauen auf die Regierung, dass dieselbe die Lasten des Volkes vermindern werde, so wie es die wirklich eingetretenen Minderausgaben gestatten werden.

4. „Fragen über die in Bezug auf die Staatseinnahmen zu machenden Anträge."

Da es den Ständen bei dem Mangel genauer rechnungsmässiger Unterlagen der Etatsansätze unmöglich war, die Notwendigkeit oder Nützlichkeit der Budget-Positionen im einzelnen festzustellen und denselben hiernach auf Grund eigener Prüfung im Detail ihre Anerkennung zu geben, so beschränkten sie sich rationellerweise darauf, in Uebereinstimmung mit der Regierung für die einzelnen Ministerien und Verwaltungszweige eine Pauschalsumme von entsprechender Höhe anzuerkennen. Zur Deckung des Defizits wurde dem Finanzminister ein Kredit von drei Millionen eröffnet.

Unklarheit über das bestehende Budgetrecht und Unbeholfenheit in seiner Anwendung sprechen nur allzu deutlich aus diesen ersten Beratungen des Etats. Daher ist es auch erklärlich, dass ein Finanzgesetz nicht einmal begehrt, viel weniger vermisst wurde. Erst nach Schluss der Verhandlungen wurde als Beilage zum Landtagsabschied ein Finanzgesetz erlassen. Als dies im Staatsrat zur Beratung stand, erklärte der Finanzminister: Er habe „auf mehrmalige Nachfrage, ob die Stände keine detaillierte Willigung der einzelnen Position gegeben, immer die Antwort erhalten, dass es keine weitere Erklärung als diejenige, so an die Regierung im allgemeinen in Beziehung auf das Budget gekommen, gebe". Seiner Ueberzeugung nach müsse aber „jede einzelne Position im allge-

meinen, ohne jedoch in das Detail der Verwendung einzugehen, dem Finanzgesetz einverleibt werden". Denn hierauf habe sich die den Ständen zugesicherte Nachweisung der bewilligten Steuern zu gründen. Deshalb seien „die einzelnen Positionen, welche das ganze Finanzbudget ausmachen, in das Finanzgesetz aufgenommen". [20]) So wurde wenige Stunden vor Unterfertigung des Landtagsabschiedes ohne alles Wissens der Stände die Willigung in das Gewand eines Finanzgesetzes gekleidet. Die Beilage hierzu enthielt das Budget, oder wie es offiziell genannt wurde, die „Zusammenstellung sämtlicher Ausgaben und Einnahmen für die Finanzperiode 1819/25" (cf. Beilage III).

§ 4.

Die Technik des ersten Budgets.

Lerchenfeld hatte seinen Erläuterungen zum Budget einige einleitende Sätze vorausgeschickt: „Das Dunkel, welches bisher über den Verhältnissen jener Staaten geherrscht, die mit einer ausgebildeten ständischen Verfassung nicht versehen waren, hat die Kräfte des Staates nicht selten geschwächt. Die höchsten Kräfte entwickeln sich in jenen Staaten, in welchen die ganze grosse Staatsfamilie, den allgemeinen Angelegenheiten nicht fremd, die beruhigende Ueberzeugung trägt, dass die Kraftanstrengungen zu den gemeinschaftlichen Zwecken notwendig und unentbehrlich, die Kräfte selbst zweckmässig geleitet und angewendet werden. Jede Abgabe scheint drückend, so lange man sich von der Notwendigkeit derselben, der Gleichheit und Gerechtigkeit der Verteilung, der

zweckmässigen Art der Erhebung nicht selbst überzeugt".[22]) Mit anderen Worten: Eine der vorzüglichsten Garantien, dass der Staat sich nach innen kräftig entfaltet, bietet das Prinzip der Oeffentlichkeit in der finanziellen Gebahrung der Regierung.

Wie weit war dieser Grundsatz durchgeführt, wurde tatsächlich durch zweckmässigen Aufbau des Budgets ein klarer Einblick in die Finanzverwaltung ermöglicht?

In seinem Exposé hatte der Finanzminister eine Erklärung über die Einnahmen abgegeben: bei sämtlichen Einnahmen mit Ausschluss der direkten Auflagen sei blos der Nettoertrag nach Abzug der Erhebungs- und Betriebskosten angesetzt. Die direkten Staatsauflagen ständen mit ihrem Bruttoertrage in Ansatz und die Perceptionskosten derselben wären von den übrigen Einnahmen der Rentämter in Abzug gebracht[21]). Der Redner des zweiten Ausschusses motivierte diese Art der Darstellung im Sinne der Regierung folgendermassen: „In dem ersten Budget des bayerischen Staates sind die direkten Steuern mit ihrem Brutto-, alle übrigen Einnahmen mit ihrem Reinertrag angesetzt. Es könnte einfacher erscheinen auch jene im reinen oder auch diese in ihrem Bruttoertrage aufgeführt zu sehen. Welches von beiden zweckmässiger sei, hängt von der Absicht ab, die man bei der Darstellung des finanziellen Zustandes eines Landes auffasst; will man nur wissen, in welchem Verhältnisse die Ausgaben zu den Einnahmen stehen, um den Ueberschuss der letzteren über die ersteren oder ihr Zurückbleiben hinter ihnen zu berechnen, so ist die Aufstellung des reinen Ertrags hinreichend; will man aber die gesamte Summe

wissen, welche aus den Händen der Untertanen in die der Regierung übergeht, so muss die Darstellung des Bruttoertrages gewählt werden, um zu wissen, wie gross die ganze Last sei, welche auf den Schultern des Volkes liege und wieviel auf dem Wege der Perception bis zum eigentlichen Staatsaufwande davon zurückbleibe. Das königliche Finanzministerium hat nach der ersten dieser Ansichten die Methoden des reinen Ertrages gewählt; dabei war es aber doch der Mühe wert, die Hauptabgabe, welche unmittelbar von dem Vermögensstocke des Volkes erhoben wird, in ihrem vollen Betrage darzustellen. Da die unteren percipierenden Stellen, im Budget Rentämter genannt, nebst Percipieren der Gefälle aus dem vollen und geteilten Staatseigentume, dann den grössten Teil der Sporteln und Taxen, auch alle direkten Steuern percipieren, und die Perceptionskosten aller dieser Einahmen 6⅓ vom Hundert betragen, wovon etwas weniger als die Hälfte auf die direkten Steuern treffen, so ist es im Erfolge gleich, ob man den Anteil der Steuer an den Perceptionskosten auf sie selbst verteile oder den übrigen Zweigen der rentamtlichen Einnahme einen doppelten Betrag zur Last lege.“ [23]) Die näheren Nachweisungen, die Auflösung der Hauptrubriken der Einnahmen und Ausgaben in ihren Bestandteilen und dieser wiederum in ihre Unterabteilungen, die Darstellung der Erhebungskosten und der Unkosten der Verwaltung eines jeden Verwaltungszweiges hatte das Ministerium, — wie es behauptete, geschah es auf Grund des § 4 Tit. 7 der Verfassungsurkunde — nur den Ausschüssen vorgelegt. Diese detaillierten Angaben waren aber nicht in

das Budget aufgenommen und unterstanden demnach nicht der ständischen Anerkennung.

Die Stände hatten dieses Verfahren für genügend befunden. Man war der Meinung, die Aufnahme aller dieser spezialisierten Darstellungen in das Budget eigne sich nicht zur Kenntnis des In- und Auslandes. Um diese Auffassung in ihrer ganzen Tragweite begreifen zu können, muss man zum Vergleich heranziehen, was Frhr. v. Lerchenfeld, der Enkel des Ministers von 1819, über die damaligen Verwaltungsbeamten sagt[24]): „Viel wurde in und ausser der Kammer über die unverhältnismässigen Kosten der Verwaltung geschrieben, geraten und geklagt, und es fehlte nicht an zahlreichen, zum Teil ebenso wohlmeinenden als abenteuerlichen Vorschlägen. Dass in manchen Beziehungen noch grosse Verschwendung herrschte, war allerdings nicht zu verkennen. Die Bureaukratie, welche so lange Zeit ausschliesslich den Staat geleitet und beraten hatte, war in Bayern wie anderwärts in den ebenso natürlichen als verderblichen Irrtum verfallen, sich für den Staat selbst anzusehen und dessen ganzen Haushalt eben nur für ihren Haushalt zu halten. Die Gehalte, besonders in höheren Stellen, waren übermässig hoch, alle Kollegien und Kanzleien waren mit zahlreichen Mitgliedern über den Status besetzt, in der Regie herrschte Luxus, ja zum Teil Verschwendung, eine Menge von noch rüstigen Beamten war, teils aus persönlichen Rücksichten, teils weil Gründe vorlagen, welche ihre Entfernung vom Amte notwendig machten, mit reichen Gehalten in den Ruhestand versetzt worden.“ Schuldige Beamte wurden nicht bestraft, um den „Nimbus“ nicht zu stören. „Abhilfe war schwer

möglich, weil die Beamtengehalte gesetzlich geschützt waren. Zu reformatorischen Massregeln hatte bei der kaum zweijährigen Amtsführung dem neuen Minister Zeit und Gelegenheit gefehlt, ausserdem waren sie erschwert, solange man sich nicht entschloss, alle jene Verrichtungen, welche nicht eine besondere Vorbildung erforderten, und nicht ausschliesslich die ganze Tätigkeit des Mannes in Anspruch nahmen, der Tätigkeit unbezahlter Bürger zu übertragen. Die Ausführung dieses Gedankens würde aber damals — in den Ansichten der grossen Mehrzahl der Beamten unübersteigliche Schwierigkeiten gefunden haben". [24]) Trotzdem gaben sich die Stände damit zufrieden, dass ihnen die Kenntnis der Verwaltungsausgaben vorenthalten wurde.

Besondere Schwierigkeiten verursachten die aus den Vorjahren rückständigen Aktiv- und Passivschuldigkeiten, die Restrechnungen vergangener Jahre. Wenn irgend ein Posten in diesem Budget unsicher war, dann war es dieser. Infolge einer unglaublich mangelhaften Rechnungslegung in früheren Jahren und dank der damaligen Rechnungsform, die die Ausgaben und Einnahmen eines Jahres selten genau ausschied, war nur ein äusserst dürftiger Anhalt für die Berechnung der alten Ausstände gegeben. Man half sich vorläufig, indem man so ziemlich aufs Geratewohl einen Posten „Gefällausstände bis 1819" in Einnahme setzte, wobei vorauszusehen war, dass das letzte Jahr der Finanzperiode kaum noch den zehnten Teil des Ertrages vom ersten Jahr einbringen würde. Dementsprechend wies man diesen Einnahmen nicht die Aufgabe zu, die korrespondierenden Rückstände und Ausgaben zu decken, sondern stellte

ausserhalb des Budgets dem Finanzministerium einen Kredit zur Verfügung, womit es alles zu begleichen hatte, was vor dem Jahre 1819 an Rückständen sich vorfand. Man richtete also keine besondere Restrechnung der Vorjahre ein und sorgte nicht für strenge Trennung derselben von dem laufenden Dienst.

Die Spezialisation war sehr gering. Für das Ministerium des Aeussern und der Justiz war nur je eine Gesamtsumme ausgeworfen, die übrigen wiesen eine etwas reichere Gliederung auf. Personal- und Sachaufwand waren nicht getrennt. Dadurch, dass die Nachlässe mit den ruhenden Gefällen in einer Summe veranschlagt waren, kam eine Ziffer in die Ausgabenrubrik, die unbedingt zu den Einnahmen gehörte. Denn die ruhenden Gefälle waren nicht zu verwechsein mit dem definitiven Ausfall: den Nachlässen, da sie nur vorläufig nicht als Aktiva anzusehen waren, wohl aber im Laufe der nächsten Jahre wieder in Einnahme kamen. Auffällig mochte sein, dass für den König keine besondere Zivilliste aufgestellt war, sondern die Kosten für seinen Unterhalt sowie für die Mitglieder der königlichen Familie und den Hof in einer Position vereinigt waren. Unter den hierher gehörenden Ausgaben kamen solche vor, die nach und nach an die Staatskasse zurückfielen und eigentlich zum königlichen Hofe nicht gehörten: so vor allem Hofpensionen und Hofbau. Es war der Wunsch mehrerer Abgeordneter gewesen, diese sogleich auszuscheiden und der Staatskasse zur Last zu legen, damit sie bei ihrem Heimfall auch dem Staatsgute wieder zuflossen. Ebenso wollte man die Apanagen für Mitglieder des königlichen Hauses auf

einen eigenen Etat bringen, da auch diese später der Staatskasse wieder zufielen. Man behauptete, eine Spezialisierung dieses Kredits käme letzten Endes dem König selber zugute; wenn der Hofetat in dieser Weise richtig gestellt sei, dann könne es dem König überlassen werden, welche Ersparungen er in seinem Hofe eintreten lassen wolle und die Stände wären beim künftigen Budget nicht damit in Verlegenheit, allenfalls über die Verwendung heimgefallener Apanagen, Witwengehalte, Pensionen und dergleichen Nachfrage zu halten und Recherchen anzustellen, was alles nur zu Unannehmlichkeiten führen könnte. Es schien, als ahne man die zukünftige Auseinandersetzung.

Während so einerseits die Kredite den Ministerien mehr oder weniger en bloc zugewiesen und somit zur freien Verfügung gestellt wurden, waren andererseits die Einnahmen weitgehender Bindung unterworfen. Ein glattes Funktionieren der Hauptschuldentilgungskasse sollte garantiert werden durch die Ueberweisung der Maut-, Stempel-, Malz- und Weinaufschläge sowie der Peräquationskasse*). „In Bayern hatte von jeher das System bestanden, für die Staatsschulden gewisse Einnahmequellen ausschliesslich zu bestimmen, welche unter keinem Vorwande zur Bestreitung der Ausgaben des laufenden Dienstes verwendet werden durften. Dieses System, welches zu einer Zeit entstanden war, als Fürsten und Stände getrennte Kassen mit ganz verschiedenen Verpflich-

*) Diese Kasse war dazu bestimmt, denjenigen Gegenden, die durch die Kriege besonders heimgesucht waren, eine Entschädigung zu gewähren. Die Abrechnung ging ausserhalb des Budgets vor sich.

tungen hatten, und damals eben hierdurch vollkommen gerechtfertigt war, hatte sich auch seitdem nicht nur erhalten, sondern galt auch in der öffentlichen Meinung so sehr als das Palladium des Staatskredits, dass es in das Edikt über das Staatsschuldenwesen von 1811 aufgenommen war, sonach gesetzliche Geltung hatte und in einer Zeit, wo der Staatskredit noch so wenig gefestigt war, wie im Jahre 1819, an eine Aenderung desselben nicht gedacht werden konnte, wollte man nicht das allmählich errungene Vertrauen mit einem Schlage wieder vernichten.“ [25])

Das Budget war ferner nicht geschieden in ein ordentliches und ausserordentliches. Den vorübergehenden Beiträgen anderer Staaten und der österreichischen Kriegsentschädigung standen unständige Ausgaben gegenüber, die sich auf die verschiedenen Ministerien verteilten. In einem besonderen Fall hatte man für eine ausserordentliche Ausgabe Fürsorge getroffen, aber weniger aus budgettechnischen Gründen als wegen des Mangels anderweitiger Deckungsmöglichkeiten. Der Finanzminister hatte die Rechnungen ohne Defizit abschliessen lassen unter der Voraussetzung, dass die Pensionen, die durch Organisation der Magistrate, durch Säkularisation und Mediatisierung verursacht waren, ausserordentliche Dekkung fänden. Er fasste diese Pensionen auf als eine wahre lebenslängliche Schuld, die der Staat an die einzelnen Individuen auf ihre Lebensdauer zu entrichten habe. Mit dem Tode jedes Einzelnen vermindere sich diese Schuld und damit auch das Defizit in der Staatskasse. Darum sollte diese Staatsschuld mit der übrigen in der Art verbunden werden, dass dem Schuldentilgungsfonds zur Erleichterung der übri-

gen Staatsausgaben die ausserordentlichen Pensionen übertragen würden, wogegen demselben zu seinen bisherigen Gefällen eine verhältnismässige Vermehrung ausgemittelt werden sollte. Die Kasse für die Staatsschulden liess wegen der Fundierung sichere Ueberschüsse erwarten; auf diese wurden die ausserordentlichen Pensionen angewiesen. Um aber wiederum diese Ueberschüsse zu garantieren, wurde eine ausserordentliche Familiensteuer ausgeschrieben. Für sonstige ausserordentliche Ausgaben ward zunächst durch den Reservefonds, dann auch ausserhalb des Budgets im Finanzgesetz Sorge getragen. Dort war verfügt, dass eventuelle Erübrigungen bestimmten sozialpolitischen Zwecken zugute kommen sollten. Ueber den Armeekredit hatten die Kammern sich nicht einigen können. Die geringere Summe war ins Budget aufgenommen worden. Für den Fall, dass sie nicht zureichend sei, wollte der König sein eigenes Einkommen ergänzend zur Verfügung stellen.

Zur Vervollständigung ihrer Orientierung hatte die zweite Kammer eine Information über den Kassenbestand zu Anfang der Budgetperiode gewünscht. Der Finanzminister selber hatte darauf hingedeutet, als er gelegentlich seiner Aeusserungen über die Anlage eines Staatsschatzes von disponiblen französischen Kontributionsgeldern und den in der Staatskasse vorhandenen Effekten sprach. Weder über die französischen Gelder noch über die Effekten hatte die Kammer Näheres in Erfahrung gebracht. Sie wusste nur, dass die Summe mehrere Millionen ausmachte, wusste aber nicht, wofür sie verwendet wurden. Die Regierung suchte sich mit dem Satz zu verteidigen, dass sie über die vergangene Zeit keine Rechenschaft schuldig sei,

und der Anfrage von Seiten der Kammer entgegnete sie mit ganz unverbindlichen Zahlen. Die Wahrscheinlichkeit sprach dafür, dass ihr selber unbekannt war, welche Summe ein Kassensturz ausweisen würde.

Um für die künftigen Rechnungsvorlagen gesichert zu sein, um eine Garantie zu haben, dass das vom Minister vorgelegte Istbudget die tatsächlich stattgefundenen Rechnungsvorgänge genau zum Ausdruck bringe, wurde von der zweiten Kammer die Stellung des obersten Rechnungshofes in die Debatte hineingezogen. Dies Organ war dem Finanzminister unterstellt. Da wäre nun der Fall denkbar, so äusserte sich später ein Redner, dass unter den Hauptposten nichtbudgetmässige Ausgaben begriffen wären. Dieses wäre umso möglicher bei der Stellung des obersten Rechnungshofes, der Ordonnanzen, annehmen müsse. Man stelle sich einen konkreten Fall vor: gesetzt, irgend einem Günstlinge sollte eine Gratifikation von 50 000 Gulden erteilt werden. Um einen Vorwand zu erhalten, übergibt dieser einen Verbesserungsvorschlag, z. B. für den Betrieb von Salinen. Auf die Salinenkasse werden 50 000 Gulden angewiesen. Der oberste Rechnungshof findet diese Ausgabe nicht dem Budget angemessen und macht Bedenken, allein nun erfolgt eine Ordonnanz des Finanzministeriums, diese 50 000 Gulden ohne weiteres bei der Rubrik: „Kosten auf Salzerzeugnisse“ passieren zu lassen. Nun muss die Rechnung für richtig anerkannt werden.

Es wurden daher Wünsche laut, dass der Rechnungshof in eine völlig selbstständige Behörde unter dem Staatsrat umgewandelt werden sollte. Ein Verhältnis, das allein die erforderliche Bürgschaft für diejenige Unabhängigkeit einer Behörde bieten

könnte, die das Rechnungswesen sämtlicher Behörden und ganz besonders des ihr vorgesetzten Finanzministeriums selbst zu prüfen und zu kontrollieren hat. Vom Regierungstisch aus liess man dagegen die Stellung des Rechnungshofes in einem anderen Licht erscheinen. Er sei schon jetzt vollkommen unabhängig in Bezug auf die Grösse der Einnahmen und Ausgaben, die ohne Veränderung der Ziffer in die Rechnung aufgenommen werden müssten. Man betonte jedoch, dass es offenbar dem Ministerium der Finanzen zustehe, zu bestimmen, ob diese oder jene Ausgabe habe stattfinden können, wenn auch der oberste Rechnungshof aus dem Grunde beanstande, weil die Bewilligung zu einer Ausgabe noch nicht nachgewiesen sei.

Von Zeit zu Zeit wurde die Frage nach der amtlichen Abhängigkeit des Rechnungshofes wieder auf die Tagesordnung gesetzt. 1825 stellte die zweite Kammer eine Reihe von Anträgen:

1. Dass förmlich ausgesprochen werde, der oberste Rechnungshof habe die Pflicht und die Befugnis, die Staatsrechnungen nicht blos formell, sondern auch materiell zu prüfen, alle Ordonnanzen der Verwaltungsstellen, wodurch eine Ueberschreitung der durch das Finanzgesetz erteilten Befugnisse herbeigeführt wird, im den Rechnungen nicht anzuerkennen.

2. Dass förmlich ausgesprochen werde, der oberste Rechnungshof habe nach dem Geist des Konstituierungsediktes vom 20. Oktober 1812 zu dem königlichen Finanzministerium der Finanzen jenes Verhältnis, in welchem das Oberappellationsgericht des Königreichs zum königlichen Staatsministerium der Justiz steht.

3. Dass die Instruktion des obersten Rechnungshofes einer genauen Revision unterworfen werde.

4. Dass Generalfinanzrechnungen nur auf Grund definitiver Beschlüsse zu stützen seien.

5. Endlich, dass der Rechnungshof nach Mitteilung des neuen Budgets und seiner Belege den Auftrag erhalte, den sämtlichen Rechnungsbehörden eine diesem Budget und dessen Beilage entsprechende Instruktion zu erteilen, die von Seiten des Finanzministeriums einseitig nicht abgeändert werden dürfe.

Die Regierung wies immer darauf hin, dass die gewünschte Unabhängigkeit bereits bestände, und versprach auch wohl Revision der Vorschriften. Eine prinzipielle Aenderung wurde aber nicht vorgenommen.

Kapitel III.

Geschichte des Budgets von 1822—1825.

Die Rechnungsvorlage über die Zeit vor 1819.

In Tit. 7 der Verfassungsurkunde ist verfügt, dass den Ständen des Reichs bei jeder Versammlung genaue Nachweisung über die Verwendung der Staatseinnahmen vorgelegt werden muss. Ueber die letzten Jahre der absolutistischen Periode hatte der Finanzminister die Nachweisungen in der Weise zu geben versucht, dass er den Ausschüssen Auszüge von Rechnungen, gestützt auf Voranschläge der einzelnen Kreise und Rentämter, vorlegte. Der Ausschuss der zweiten Kammer gab sich aber nicht damit zu-

frieden; er interpretierte den Verfassungsparagraphen anders und erbat zur Ergänzung und Vervollständigung der ministeriellen Auszüge die Rechnungen selber und zwar

1. die letzten Zentralrechnungen des obersten Rechnungshofes mit Belegen und
2. die letzten Hauptrechnungen der Zentralverwaltungsstellen.

Und zur Erläuterung die letzten Generalberichte der Finanzkammern aus den Kreisen. Auf Grund einer Entschliessung des Gesamtstaatsministeriums wurden diese Anträge abgelehnt. Die Kammer habe kein Recht, über die Konstitution zurückzugreifen, weil die Pflicht zur Vorlage erst von 1813 an datierte. Das war ein jurististischer Grund, der stichhaltig sein mochte. Aber man opponierte: auch wenn die Pflicht zur Rechenschaftsablage nicht gegeben sei, so habe der Finanzminister doch die Richtigkeit seiner Budgetansätze zu beweisen. Beweise könnten aber nicht Rechnungsauszüge, sondern nur die Rechnungen selber liefern. Viel zwingender erschien die Ablehnung wenn man sich die Tatsache vergegenwärtigt, dass für das Jahr 1818 geprüfte und anerkannte Rechnungen noch gar nicht vorlagen, dass viele Rechnungen längst verflossener Jahre weder gestellt noch gerechtfertigt waren trotz wiederholter Erinnerung und Ermahnung des Rechnungshofes. Nicht revidierte Rechnungen reichten bis ins Jahr 1813 und weiter zurück; erst nach jahrelanger Arbeit eines besonders zu diesem Zweck eingesetzten Retardenbureaus wurde die Masse der rückständigen Rechnungen aufgearbeitet. Vielleicht hatte

die Regierung noch einen dritten Grund, der die Uebergabe von Rechnungen an die Kammer untunlich erscheinen liess. Die Rechnungen hätten die ganze ungeheure Unordnung der früheren Verwaltung aufgedeckt, die Abgeordneten hätten weitesten Spielraum gehabt, an ihr Kritik zu üben, und der schliessliche Erfolg wäre doch nur gewesen, dass damit wenig oder nichts geholfen wäre. Die Stände begnügten sich mit den vom Minister vorgelegten Zahlen, und auf Grund dieser Unterlage wurden die Steuern bewilligt.

§ 6.

Das Istbudget von 1822.

Anders gestaltete sich die Stellung der Regierung, als beim zweiten Zusammentreten der Stände Rechenschaft zu legen war über die ersten drei Jahre seit der Verfassung. Der offizielle Grund für eine Verweigerung der Rechnungsvorlage kam in Wegfall, und damit schien ein Zwang auf die Regierung zur genauen Nachweisung ausgeübt zu sein. Die Erwartung wurde getäuscht. Im Bericht an den König sprach Lerchenfeld zunächst von den Fortschritten, die gemacht worden wären. Um die den Ständen des Reichs zugesicherte Nachweisung mit der erforderlichen Vollständigkeit und Klarheit erteilen zu können, wären die nötigen Einleitungen getroffen worden, dass die Rechnungen zur gehörigen Zeit gestellt, die verschiedenen Abrechnungen der Kassen gegeneinander vereinfacht und erleichtert und der Bau der Rechnungen mit dem in dem Budget aufgestellen einfachen Systeme in Uebereinstimmung gebracht. Dadurch wäre

es dem obersten Rechnungshof möglich gemacht worden, die Generalfinanzrechnungen bei Zeiten anzufertigen.[26]) Ausserdem hatte das Ministerium wenige Wochen nach Beendigung der Ständeversammlung von 1819 den Zusammentritt einiger im Rechnungswesen vorzüglich erfahrener Mitglieder des Ministeriums, des obersten Rechnungshofes, der Hauptbuchhaltung und der Zentralstaatskasse, sowie einiger Rentbeamte in die Wege geleitet, um über die Vereinfachung des Rechnungswesens zu beraten. Allein der Bau der früheren Rechnungen, die bedeutende Zahl von unerledigten Retardaten, und das lange Offenhalten der Rechnungen der Kreise und der Zentralkasse, das nötig war, um die für das bereits beendete Jahr noch später einkommenden Einnahmen sowie die für dasselbe noch zu leistenden Ausgaben als realisiert vortragen zu können, setzten der Ausführung der getroffenen Anordnungen ausserordentliche Schwierigkeiten in den Weg. Infolgedessen war keine rechtzeitige vollständige Vorlage durchzusetzen gewesen, und die Nachweisung der Verwendung der Einnahmen von dem letzten Rechnungsjahre konnte nicht auf sichere Rechnungsresultate gegründet werden. Um jedoch auf der einen Seite den Ständen des Reichs die zugesicherte Nachweisung so genau als nur immer möglich zu geben, und auf der anderen, eine wenn auch nicht vollkommen geschlossene und unveränderliche, so doch möglichst zuverlässige Uebersicht der Einnahmen und Ausgaben des letzten Jahres vorzulegen, hatte das Finanzministerium angeordnet, dass von diesem Jahre jedesmal der Abschluss der Hauptbücher von sämtlichen Staatskassen in der

Form einer provisorischen Generalfinanzrechnung vorgelegt würde. Um diese Nachweisung auf die genauesten und vollständigsten Resultate zu gründen, wurde folgender Gang beobachtet: Die bei den allgemeinen und besonderen Rentämtern vorkommenden Staatseinnahmem und Ausgaben waren nach den effektiven Abrechnungsresultaten aufgenommen, die unmittelbaren Einnahmen und Ausgaben der Kreiskassen und der Zentralstaatskasse, sowie die der übrigen Generalkassen waren nach den Resultaten der erledigten Rechnungen eingetragen. Wie wenig brauchbar aber diese Rechnungen waren, geht schon daraus hervor, dass die Rechnungen so, wie sie zur Vorlage kamen, Rechnungen von den Jahren, nicht für die Jahre waren, deren Zahl sie an der Stirn trugen. Sie enthielten demnach verschiedene Teile des Staatseinkommens und des Staatsaufwandes, die aus dem Gesichtspunkte der Administration als Nachträge für frühere Jahrgänge, auch wohl als Vorerhebungen oder Vorausbezahlungen für folgende Jahrgänge erschienen, und in anderer Beziehung wieder Teile, die verschiedenen Diensten des Finanzhaushalts angehörten. Die Aufgabe des zweiten Ausschusses war es darum, jedesmal eine umständliche Rechnung vorzunehmen, um die Ansätze mit denen des Budgets in Einklang zu bringen. Um ein Beispiel anzuführen, so sagte der Berichterstatter für den Militäretat[27]): „Da die dem Ausschuss mitgeteilten tabellarischen und summarischen Uebersichten die Rechnungspositionen in den Einnahmen und Ausgaben nicht mit gehöriger Klarheit darstellen und speziell ausweisen, das Ganze auch nicht in Form einer Rechnung erscheint, so glaubt der Berichterstatter der

Deutlichkeit und Klarheit wegen verpflichtet zu sein, über jedes der drei Etatsjahre . . . eine besondere Rechnung aufzustellen . . . .“ Und ferner[28]): „Der Umständlichkeit und des grossen Details der uns vorgelegten Rechnungen ungeachtet, ist es indessen nicht leicht, dieselbe mit dem Budget vom Jahre 1818 zu vergleichen, da in diesem alle Gattungen Bedürfnisse bei jeder Militärbranche vorgetragen sind; z. B. bei den Kavallerieregimentern, was dieselben nicht nur in Geld, sondern auch an Krankenpflege, Fourage, Brot, Licht und Holz kosten, während nach der bisherigen Rechnungseinrichtung über jene Materialbedürfnisse durch die besonderen Verwaltungen besondere Rechnungen gepflogen wurden.“ Der Verdacht lag nahe, die Regierung habe dringende Gründe, sich durch zweideutige Ansätze, durch Verwirrung der Begriffe und Vermengung von verschiedenartigen Gegenständen der ständischen Kontrolle zu entziehen. Ein förmlicher Beschluss über die Nachweisungen kam infolge der etwas überraschend schnellen Schliessung des Landtages nicht zustande.

Die Regierung schien die Kritik der zweiten Kammer nicht sonderlich ernst zu nehmen, schon deswegen nicht, weil sie eine ganz andere Auffassung vom Zweck der Nachweisungen vertrat. Die Stände wollten Verantwortlichkeit der Regierung für die Einhaltung des Finanzgesetzes und, um diese durchzudrükken, auf Grund der Nachweisung Entlastung erteilen. Demgegenüber präzisierte Lerchenfeld seinen Standpunkt folgendermassen[29]): „Die Prüfung der Nachweisungen über die Verwendung der Einnahmen sollte nach den Bestimmungen der Verfassungsurkunde dazu dienen, um den Ständen des Reichs

volle Beruhigung zu gewähren, dass wirklich keine Einnahmen von Seiten des Staatsministeriums der Finanzen erhoben wurden, wozu dieses nach den bestehenden Gesetzen nicht vollkommen berechtigt war, und dass andererseits die Einnahmen auch wirklich zum Staatsbedürfnis verwendet wurden und zwar nach den Normen des Finanzgesetzes vom Jahre 1819 . . ." „Den Ständen des Reichs steht es allerdings zu, in Fällen, wo sie sowohl über die Einnahmen als Ausgaben Erinnerungen machen zu müssen glauben, wenn von Seite der Ministerien die ihnen zugestandene Befugnis überschritten worden, ihre Beschwerde an S. M. den König in Form eines Antrages gelangen zu lassen und nähere Untersuchung und Abstellung zu veranlassen. Von einem Absolutorium, welches dem Ministerium der Finanzen erteilt werden soll, kann dagegen in keiner Beziehung die Rede sein; denn nicht das Finanzministerium ist es, welches die Gefälle zu erheben und zu verwalten hat. Ihm steht nur die oberste Leitung der Staatshaushaltung zu; mit der unmittelbaren Erhebung ist es nicht beauftragt."

Bei der nächsten Rechnungsvorlage gestand der Finanzminister offen ein, wie unzuverlässig die Angaben vorläufiger rechnungsmässiger Zusammenstellungen seien. Darum habe er es für gut befunden, dem obersten Rechnungshof die Vorlage einer provisorischen Generalfinanzrechnung für 1823/24 zu erlassen. Also wiederum keine Vollständigkeit! Aber auch keine Genauigkeit! Denn jetzt trat ein Rechnungsverfahren in die Erscheinung, das schon 1822 flüchtig berührt worden war: die Virements, die Verwendung von Krediten zu anderen als bei der Vorlage des Budgets angegebenen Zwecken. Schon 1822 war die Frage aufge-

worfen worden: darf ein Ministerium willkürlich Positionen ändern, versetzen, neue machen, wie z. B. bei den Schulen? Die dort verzeichneten Fundationsbeiträge schienen zu den Passivreichnissen zu gehören, sowie die meisten der unter der Rubrik „übrige Ausgaben" des Finanzministeriums auf den Hauptreservefonds gesetzten Posten. Ein willkürliches Aendern der Positionen mache alle ständische Kontrolle über die Vollziehung des Finanzgesetzes unmöglich, entferne selbst den Schatten einer Ministerverantwortlichkeit. Um das Defizit nicht allzu gross erscheinen zu lassen, hatte man bei den letzten Rechnungen wiederum die bedeutendsten Uebertragungen vorgenommen, ganze Etats auseinandergerissen und daher die Uebersicht und die Vergleichung der Rechnungen mit dem Budget in hohem Grade erschwert. Diese Uebertragungen waren die vorzügliche Ursache gewesen, warum die Prüfung der Rechnungen im zweiten Ausschuss so mühsam und langwierig vor sich ging. Die Sprache des Ausschusses wurde energisch: der volle Beweis sei erbracht, dass das damalige Rechnungswesen gerade dazu gemacht sei, um den wahren Stand der Staatseinnahmen und Ausgaben so vielseitig und unverständlich zu machen, als man ihn machen wolle. wolle.

Die Rechnungen selber waren eingeteilt in drei Gruppen:

A. Kurrenteinnahmen und Ausgaben;

B. Einnahmen und Ausgaben aus dem Bestand der Vorjahre;

C. Rechnungsdurchführung.

Als 1822 die ersten Jahresrechnungen vorgelegt wurden, hatte man die Beobachtung gemacht, dass sich die rückständigen Aktiven und Passiven ungefähr untereinander ausglichen. Darum war hiefür auch keine Ziffer in die Rechnungen eingesetzt worden, sondern nur dem zweiten Ausschuss bekannt gegeben, um welche Summen es sich handelte. Auf den Wunsch des Ausschusses hin wurde seitdem eine besondere Rechnung für die Dienste der Vorjahre vorgelegt, „um den wahren Staatsbedarf in jedem Jahre immer vor Augen zu haben". Der Finanzminister fügte hinzu: „Die Rechnungem eines einzelnen Jahres können nicht so lange offen gelassen werden, bis alle Renten, welche für dieses Jahr angefallen sind, auch wirklich percipiert, und insofern es Naturalrenten sind, gänzlich verwertet wurden. Der Vorteil, welcher dadurch in Ansehung auf grössere Reinheit und Vollständigkeit der Rechnungsabschlüsse bewirkt werden könnte, würde durch unvermeidliche Nachteile einer schwierigen Kontrolle und verspäteten Uebersicht der Verwaltung weit überwogen werden. Jede Jahresrechnung nimmt daher nebst den kurrenten Einnahmen und Ausgaben verschiedene Retardaten der Vorjahre in beiden Beziehungen in sich auf. Es ist jedoch im Bau der Rechnungen dafür vorgesehen, dass die Retardaten sowohl von den Gefällen und Zahlungen des letzten Jahres, als auch unter sich selbst wieder nach den Jahrgängen ihres finanziellen Anfalles ausgeschieden sind." [30]) Während das Budget für die zweite Finanzperiode in Bezug auf die Erfüllung des Dienstes der Vorjahre keine Neuerungen aufwies, war im Finanzgesetz Folgendes bestimmt worden:

§ 1. „Die Rechnungen über den Dienst der Vorjahre von 1818/19 et retro werden mit dem 30. September 1824 abgeschlossen, und die Arreragen desselben gehen auf den Dienst der ersten Finanzperiode über."

§ 2. „Für diese wird in den drei folgenden Jahren eine besondere Rechnung über die Erfüllung des Dienstes der ersten Finanzperiode geführt."

§ 3. „Für den Ausfall, der sich zur Erfüllung des Dienstes der ersten Finanzperiode ergibt, wird — — — ein Kredit . . . eröffnet. Ueber die Deckung dieses Kredits wird im Jahre 1828 für die ersten drei Jahrgänge nachträglich verfügt werden."

Durch diese Paragraphen waren die Schwierigkeiten, die die älteren Rückstände verursachten, keineswegs beseitigt. In jedem Jahre mussten die Restrechnungen aller vorhergehenden Jahre bis in die Zeit vor 1817 geführt werden, und jedes Jahr brachte fortwährend eine solche Menge von Neuanmeldungen, dass das Ministerium sie nur schwer unter sehr viel Aufwand an Zeit und Mühe erledigen konnte.

Neu waren in der Generalfinanzrechnung zum erstenmal die sogenannten Rechnungsdurchführungen aufgenommen. Hierher gehörten die Einnahmen an dem Rechnungsreste des vorigen Jahres, dann die Einnahmen an Staatsrealitäten-,*) Kaufschillings- und Ablösungsgel-

*) Nach Inhalt des Tit. 3 der Verfassungsurkunde steht es in der Befugnis der Regierung, einzelne Veräusserungen mit solchen Staatsgütern vorzunehmen, wodurch eine nachteilige Selbstverwaltung beseitigt, die Landeskultur befördert, oder sonst ein höherer Zweck der Staatswirtschaft oder der

dern, sowie jene aus der Verminderung der Verlagskapitalien. „Die Aufnahme dieser Position in den Generalfinanzrechnungen gründete sich teils auf das Bedürfnis, die Uebereinstimmung des Resultates der Rechnungen mit dem Abschluss der Zentralstaatskasse nachzuweisen, teils auf den Wunsch, die wichtigeren Momente des finanziellen Kassenhaushalts und der besonderen Operationen in Betreff des Grundstockes vom Finanzvermögen in ihnen rechnungsständig zu hinterlegen."

Zur Vervollständigung der ministeriellen Darstellung gehörte eine Uebersicht über die Geldbestände, über die die Regierung am Ende und zu Beginn einer Budgetperiode verfügte. Dementsprechend war bereits bei der ersten Session der Stände beantragt worden, dass am Schlusse des laufenden Etatjahres eine gegenseitige Abrechnung und möglichste Auseinandersetzung aller Staatskassen gegeneinander verfügt würde, damit einesteils die zum Staatsvermögen und daher auch zum Staatshaushalt der folgenden Jahre gehörigen Vorräte aller Art genau konstatiert und zur künftigen Rechnungsvorlage gebracht würden, und andernteils mit dem Anfange der neuen Finanzperiode eine vollständig übersehbare und die Verantwortlichkeit gegenseitig erleichternde Wirtschaft des Staates beginnen könnte. 1822 war ein Posten in die Rechnung gestellt: „Aktivrest der Zentralstaatskasse" genannt. Die Zentralstaatskasse war dazu bestimmt, neben den ihr zur eigenen Erhebung

---

Landeswohlfahrt erreicht wird, doch sollen durch Veräusserungen die Staatseinkünfte nicht geschmälert, sondern das Geld nutzbringend angelegt oder zum Staatsschuldentilgungsfonds geschlagen werden.

zugewiesenen Einnahmen die sämtlichen Ueberschüsse der Staatskassen mit Ausnahme der Militär- und Schuldentilgungskasse zu empfangen; nach der seit ihrer Errichtung bestehenden Anordnung hatte sie den gesamten Bestand jener Kassen, der sich nach deren Abrechnung ergab, aufzunehmen. Diese Abrechnungsschuldigkeit bestand teils in barem Geld, teils in noch unverrechneten Ausgabspapieren, teils in Staatseffekten. Ein sehr grosser Teil des jährlichen Aktivrestes war nur als durchlaufende Summe behandelt, und keinen Augenblick zu Anfang des Etatsjahres 1818/1819 in der Staatskasse vorrätig gewesen. Die Ziffer war nur rechnungsmässig ermittelt.

Bei Beginn der zweiten Budgetperiode erschienen an Stelle dieses Aktivrestes die sogenannten Rechnungsdurchführungen: der Uebertrag eines bereits früher bestandenen Teiles vom Finanzvermögen; zum grössten Teil war es das Verlagskapital.*)

Als eine finanzielle Bilanz konnte aber der Abschluss, wie ihn die Generalfinanzrechnung enthielt, aus dem Grunde nicht gelten, weil diese neben dem wirklichen Staatseinkommen und Staatsaufwand auch noch andere Rechnungsgrössen in sich aufnahm, die zudem nicht nach dem Dienst der einzelnen Jahre getrennt waren, sondern sich auf mehrere Jahre bezogen.

Unter anderem wurde die eine Frage aufgeworfen: wie konnten die Aussenstände oder ruhenden Gefälle im Budget als wirkliche Staatsausgaben aufgenommen

*) Ein Vermögensgrundstock, der bestimmt ist zur Dekkung der laufenden Ausgaben, wenn die Einnahmen nicht rechtzeitig percipiert werden können, und zur vorläufigen Deckung von Ausfällen.

und in den Jahresrechnungen als solche behandelt werden?

Die ruhenden Gefälle waren keine wirklichen Aussenstände, sondern blosse Einnahmsretardaten und wären erst wirkliche Ausgaben gewesen, wenn sie nachgelassen oder abgeschrieben wären. Dass dies Verfahren die Klarheit der Rechnungen sehr störte, schien der Finanzminister gefühlt zu haben. Jedenfalls führte das Budget der zweiten Finanzperiode keine Rubrik für die ruhenden Gefälle oder Aussenstände in der Reihe der Staatsausgaben, sondern diese Aussenstände wurden künftighin als blosse temporäre Gefällsentgänge und Nachträge der Staatseinnahmen behandelt.

Eine ähnliche ungleichmässige Behandlung war den Passivreichnissen zuteil geworden. Auf einigen Zweigen des Staatseinkommens ruhte teils aus privatrechtlichen Titeln, teils infolge gesetzlicher Bestimmungen oder organischer Verfügungen die Verbindlichkeit zu bestimmten Leistungen in Geld oder in Früchten an bestimmte Individuen oder Korporationen, welchen von Seiten dieser Empfänger entweder gar keine oder doch nur eine mit dem Zweck allgemeiner Staatsanstalten nicht übereinstimmende Gegenleistung entsprach. Diese Reichnisse trugen demnach mehr die Natur von Gefällsentgängen als von Staatsausgaben an sich und waren auch bei mehreren Rubriken des Staatseinkommens, z. B. bei den indirekten Auflagen, bei den Regalien und dergleichen unmittelbar von der Bruttoeinnahme in Abzug gebracht. Von der im Etat angesetzten Ziffer entfiel die Hauptsumme auf die Domänen. An diese Auskunft des Finanzministers schloss sich die Erklärung an,

dass mit Beginn der nächsten Rechnungsvorlage eine Richtigstellung dieser Mindereinnahmen beabsichtigt sei.

Allen Budgets aus jener Zeit, vor wie nach 1825, war, abgesehen von diesen Mängeln, eine andere grosse Ungenauigkeit und Unvollständigkeit gemeinsam: die direkten Steuern erschienen auf der Ausgabenseite in Brutto-, alles übrigen in Nettoansatz. Diesem Brutto stand auf der Ausgabenseite aber kein besonderer Abzug für Erhebung, Verwaltung und Betrieb gegenüber. Nur in der Rechnung erschien diese Summe und zwar bei den Rentämtern mit anderen Posten in eine Summe verrechnet. Die Rentämter hatten ausser den direkten Steuern auch die Lehen-, Grund-, Zehent- und gerichtsherrlichen Gefälle, die Sporteln und Taxen der Landgerichte, ausserdem die Gefälle aus dem vollen Staatseigentum zu erheben und zu verrechnen. Ihre persönlichen und sachlichen Verwaltungskosten waren nur im Ganzen in einer Summe angesetzt.

Diese Behandlung der Verwaltungsausgaben war sehr charakteristisch für die damalige Stellung der Regierung den Ständen gegenüber: Auf der einen Seite hatte man die Hilfe der Stände zur Hebung des Staatskredits unbedingt nötig. Das setzte aber Oeffentlichkeit der Finanzgebahrung voraus. Auf der anderen Seite wollte man sich aber doch wiederum unabhängig vom Landtag bewegen können, wollte vor allem sich nicht in das Getriebe des Verwaltungsapparates blicken lassen und eben darum keine volle Oeffentlichkeit. Dies Dilemma spiegelte sich wieder in der Budgetrede Lerchenfelds von 1822. Dort sagte er wörtlich: „Um was handelt es sich denn bei der

Steuerbewilligung als davon, was jeder Staatsbürger an direkten Staatsauflagen zu entrichten habe, und das muss in seiner ganzen Grösse und offen dastehen, und es darf nicht ein Kreuzer der Kenntnis der Kammer entzogen werden; es darf nicht blos heissen: an dieser und jener Steuer ist so viel in die Staatskasse geflossen, sondern die Kammer muss wissen, was an jeder einzelnen Steuergattung wirklich gezahlt worden ist, es mag hiervon nun ein Teil den Rentbeamten als Tantième zufallen oder auf Verwaltungskosten verwendet werden. Die Kosten der Erhebung und Verwendung der Steuergefälle sind unter den Verwaltungs- und Regiekosten der Rentämter enthalten und unter diesen in der Ausgabe vorgetragen." . . . . „In den Rechnungen sind alle Beiträge der Steuern, so wie sie entrichtet worden, in der Einnahme, so wie das, was auf Perceptionskosten verwendet wurde, in der Ausgabe enthalten. Wer nur den einfachsten Begriff vom Rechnungswesen hat, wird sich nicht dahin verirren, die Perception und Regiekosten der Rentämter geteilt für jeden der verschiedenen Zweige ihrer Einnahmen, fordern zu wollen. Wem wird es in den Sinn kommen, zu verlangen, dass für jedes Gefäll die Regie- und Verwaltungskosten besonders aufgeführt werden müssen? Wir bemühen uns immer, eine neue Vereinfachung im Rechnungswesen zu erzielen; auf diese Art würde die lästigste und unausführbarste Verwicklung entstehen, wenn z. B. bei den lehensherrlichen Gefällen, von den Laudemien, von zinsherrlichen, von Forst- und von allen Gattungen von Gefällen einzeln die Kosten auf Perception und Regie und dergleichen nachgewiesen werden sollten . . . . ."[31]) Die Polemik des Ministers schien nicht

sehr geschickt zu sein und wies unter andern die eine Schwäche auf, dass er jedem, der eine Spezialisation der Verwaltungskosten forderte, Unerfahrenheit im Rechnungswesen vorwarf. Die Abgeordneten liessen sich auch dadurch nicht beirren, sondern hielten ihm entgegen, die Regie- und Perceptionskosten könnten eine den Augen der Stände entzogene gleiche Ausgabengrösse decken oder der Verwaltung freien Spielraum für Verwendungen auf andersartige Ausgaben in gleicher Grösse ermöglichen. 1825 nahmen sie tatsächlich das Odium der Unerfahrenheit im Rechnungswesen auf sich und verlangten, dass aus den Nachweisungen die Verwaltungskosten genau ersichtlich würden. Damit der jährliche reine Ertrag von jeder direkten Staatsauflage bestimmt werden könnte, wollten sie nebenher auch wissen, wie viel von den Aussenständen und ruhenden Gefällen der Vorjahre im Laufe eines jeden Rechnungsjahres einginge. Und stellten daraufhin die Anträge: Erstens, dass in Zukunft in den Generalfinanzrechnungen auch von den direkten Staatsauflagen der Reinertrag so wie bei allen übrigen Staatsgefällen in Einnahme gestellt würde. Zweitens, dass die Perceptionskosten aller direkten Steuern genau ausgeschieden und an deren Bruttoertrage in Abzug gebracht würden. Drittens, dass die effektiven Einnahmen aus Aussenständen und ruhenden Gefällen von jeder Steuergattung jedesmal gesondert vorgetragen werden möchten. Das Finanzministerium machte Schwierigkeiten: aus technischen Gründen sei es unmöglich, den Wünschen nachzukommen. Die Trennung von Erhebungs- und Verwaltungskosten setze die Existenz von besonderen Steuer-

ämtern voraus. Der zweiten Kammer schien dieser Einwand nicht sonderlich einleuchtend zu sein. Steuerämter würden zweifellos viel exakter arbeiten, aber bei redlichem Willen könne man sich auch ohne sie behelfen. Man vermeide in den Generalfinanzrechnungen alle imaginären Berechnungen, man lasse nur die wirkliche Ziffer der rechnungsmässigen Vorlage sprechen und mache künstlich nicht Ausscheidungen dort, wo keine bestehen; man setze in die Generalfinanzrechnungen die der Natur der Sache angemessene Position: „Kosten der Elementarperception bei den Rentämtern" und teile sie a) in die allgemeinen (wozu die Besoldungen gehören), b) in die besonderen für die einzelnen Gefällsgattungen.

Der Unterschied zwischen dem bestehenden Gebrauch und der neuen Forderung lag hierin: bis jetzt wurden die Perceptionskosten bei den Einnahmen angesetzt und in Abzug gebracht, wonach die Bilanzierung nach dem Nettosatz geschah. Bei der neuen Form sollte bei den Einnahmen nur der Bruttobetrag angesetzt, die Perceptions- und Betriebskosten aber bei den Ausgaben vorgetragen werden, wonach diese sodann in zwei Hauptteile zerfallen würden:

1. in jene der Verwaltungskosten,
2. in jene des eigentlichen Staatsaufwands.

Gerade in jenen Jahren hatte der Staat schwer mit Defizits zu ringen: nicht zum geringsten Teil waren sie verschuldet durch die ganz unverhältnismässigen Kosten, die die Verwaltung in Anspruch nahm. Durch die Budgettechnik war der Einfluss des Landtages ausgeschaltet und den Ausgaben für die Verwaltung waren keine gesetzlichen Schranken gesetzt. Das mochte an und für sich verhältnismässig ungefährlich bleiben,

wenn eine straffe Verantwortlichkeit der Beamten dem gegenüberstand. Aber gerade daran fehlte es, da der Beamtenkörper noch nicht dem verfassungmässigen Leben angegliedert war, indem fast alle Behörden noch jene Formation, jenen Wirkungskreis, jenen Geschäftsgang hatten, der vor dem Jahre 1818 bei ganz veränderten Verhältnissen bestand. Der Beamtenapparat war noch immer unverhältnismässig umfangreich. Einer übermässigen Anzahl von Staatsdienern auf der einen Seite entsprach auf der anderen ein überaus schwerfälliges Funktionieren der Behörden. Am krassesten kam dies zum Ausdruck in der Machtlosigkeit der Mittelorgane, welche näher betrachtet, in der Regel blosse Speditionsbehörden waren. Die Organisation war derart, dass sich jede Verantwortlichkeit mit Erfolg hinter den Schutz der Kollegialität zurückziehen konnte.

Die Stände wussten von dem passiven Widerstand der Staatsbeamten und ferner, dass von seiner Ueberwindung ihre eigene politische Zukunft abhängig war. Sie wussten es und machten kaum den Versuch, das Innere der Verwaltung für die Oeffentlichkeit blosszulegen. Sucht man Gründe für diese Zurückhaltung, so findet man, dass es dieselben sind, die für die ganze Haltung des damaligen Landtages gültig waren: die Ungunst der auswärtigen Verhältnisse. Die Regierung hatte das Heft in Händen und kam den Ständen nur insoweit entgegen, als ihr gerade gut schien. Und das konnte nicht allzu viel bedeuten. Symptomatisch für die Ohnmacht des Landtages, war die Geschäftsordnung, wie sie sich die zweite Kammer — oder vielmehr die Regierung der Kammer gab. Die Beispiele sind äusserst selten, dass eine Regierung

so interne Angelegenheiten, wie es die Statuierung einer Geschäftsordnung der Kammer der Abgeordneten ist, sich angelegen sein lässt. Tut sie es dennoch, so sind von da aus zwingende Schlüsse auf die politische Impotenz einer Landesvertretung zulässig. Dass eine solche Geschäftsordnung der Entwicklung freier ständischer Tätigkeit nicht günstig sein würde, war vorauszusehen. Und doch übertraf sie in mehr als einer Hinsicht alle Befürchtungen. Einschränkung der Oeffentlichkeit und teilweise Geheimhaltung der Abstimmungen wurden noch übertrumpft von dem Rückschritt, den der § 81 enthielt: „die Wünsche und Anträge der Stände zur Erlassung eines Gesetzes dürfen niemals von einem artikulierten Gesetzentwurf begleitet sein.“ Das Recht der Gesetzesinitiative war damit Illusion geworden. Lässt eine Kammer sich dieses für sie so sehr wichtige Recht geduldig aus den Händen winden, dann nimmt es nicht mehr Wunder, wenn Abweichungen von der Tagesordnung, sowie Angriffe auf die Regierung und deren Organe, ja selbst gegen fremde Regierungen aufs Strengste geahndet werden. Das Interesse des Landes erlahmte sehr bald für einen Landtag, der in dieser Weise, ohne Widerstand zu wagen, das Feld seiner Tätigkeit sich einengen liess. Die Mitglieder selber dokumentierten damals ihren Mangel an Teilnahme durch zahlreiche Entlassungs- und Urlaubsgesuche.

Kapitel IV.

§ 7.

Der Regierungswechsel von 1827 und seine budgetpolitischen Folgen.

In den letzten Jahren unter Max Joseph hatte die bayerische Regierung immer mehr an Selbständigkeit Metternich'scher Reaktion gegenüber eingebüsst. Sie vermochte sich nicht der Einwirkung des Umschlages in der Weltlage zu entziehen, sie musste sich an die veränderten Staatsverhältnisse in Deutschland anpassen und ihre Politik orientieren nach den Wünschen der Kaiser von Russland und Oesterreich. Abhängig von der auswärtigen Politik bewegte sich die innere Politik des Landes. Unter der Ungunst der verfassungsfeindlichen Zeiten durfte der Landtag nicht wagen, energisch aufzutreten. Viele dringend nötige Reformen auf allen Gebieten der Verwaltung wurden entweder gar nicht angegriffen oder gingen nur sehr langsam von statten. Die gleichzeitigen Schriftsteller wissen sehr vieles über die Liebe der Bayern zu ihrem ersten König zu berichten. So oft bei ihnen aber auch das stereotype „unser Max" wiederkehrt, so ging es doch wie ein Aufatmen durchs Land, als er dahingegangen war und mit ihm eine Generation von Beamten, die in einem anderen Milieu aufgewachsen, mit ihren ganzen Anschauungen noch im alten absolutistischen Staat wurzelten. Behaftet mit allen Gebrechen eines Uebergangszeitalter, das überall die Merkmale des Unvollendeten, des Provisorischen, des Durchgangsstadiums an sich trug, stan-

den sie dem Geist der neuen Zeit wesensfremd und verständnislos gegenüber. Da kam Ludwig I. und mit ihm eine neue Wende in der Geschichte Bayerns. Er hatte andere Anschauungen von den Pflichten des Fürsten wie sein Vater. „Feste Konsequenz und Ordnung ist unter seiner Regierung mit Sicherheit zu erwarten. Er betrachtet die Königswürde als eine heilige Pflicht, die er mit Ernst und strenger Gewissenhaftigkeit zu erfüllen trachtet".[1]) Nicht im Sinne Macchiavell's; er war stolz darauf, konstitutioneller Herrscher zu sein. Nach seiner ganzen Vergangenheit war gerade, was den Ausbau der Verfassung anging, viel von ihm zu erwarten. Noch als Kronprinz hatte er in Augenblicken, wo die Männer, die die Verfassungsurkunde ausarbeiteten, nach rechts drängten, energisch eingegriffen und kräftige Worte zur Verteidigung einer freien Volksvertretung gefunden. Gerade bei der Festsetzung des Etats wäre den Ständen nie so viel Einfluss zugestanden worden, hätte er sich nicht für ihre Rechte entschieden eingesetzt und Offenheit und Ehrlichkeit dem Landtag gegenüber als oberstes Prinzip der Regierung proklamiert. „Setzt die Regierung nicht fest, dass ohne Stimmenmehrheit der Stände kein Gesetz, Auflagen, Schulden werden können, so wäre besser, es wäre gar keine Konstitution; denn eine Mittel darbietende, um jene dennoch zu machen, erreicht weder den Zweck, gegen Willkür sicher zu stellen, noch bessert sie das Staatswirtschaftsvertrauen und würde statt Zufriedenheit erst recht Missvergnügen im Volke bewirken, weil ihm vorkomme, die Regierung wolle scheinen, was sie nicht ist".[2]) Bei verschiedenen Gelegenheiten hatte er in feurigen Wor-

ten seine Anhänglichkeit an die Verfassung bekundet. Seine liberalen Ideen, aus denen er nicht den geringsten Hehl machte, waren die Sorgen Metternich's. Während Metternich die Aufgabe seines Lebens darin sah, die deutschen Staaten in Unfreiheit und Gebundenheit niederzuhalten, liebte Ludwig mit der ganzen Glut seiner begeisterungsfähigen Seele den Gedanken der deutschen Einheit, die jener hasste. Im selben Augenblick, wo er die Krone übernahm, war bereits die innere Loslösung von Oesterreich vollzogen und damit die Bahn frei für ein Aufsteigen Bayerns und für die Ausführung des Programms, das der König fertig mit auf den Thron brachte.

Schon als Kronprinz hatte Ludwig die Bedeutung einer gesunden Finanzwirtschaft für die innere Entwicklung seines Reiches erkannt und hier setzte sofort seine Reformtätigkeit ein. Was die Stände nicht gewagt hatten und vielleicht nicht wagen durften, um bei den ungünstigen Zeiten keinen Konflikt mit der Krone zu provozieren, das griff er mit frischen Kräften an: die Reorganisation des Beamtenstandes. Er fing mit der finanziellen Seite der Reform an. Am fünften Tag nach seinem Regierungsantritt war bereits die erste Kommission für Ersparnisse am Etat eingesetzt. Sie hatte unter seinem eigenen Vorsitz zu arbeiten und sollte mit unnachsichtlicher Härte vorgehen. Neben dem Militäretat, woran am meisten gestrichen wurde, wurde vor allem an den Gehalten der Beamten gekürzt. Wollte ein Beamter ein übriges tun und sich der königlichen Gunst versichern, so war der gegebene Weg der, durch eine besonders sparsame Wirtschaft die Aufmerksamkeit des Königs auf sich zu lenken. Eine ganze Reihe von Aemtern

wurde kurzerhand aufgehoben, desgleichen viele, die nicht die ganze Arbeitskraft eines Mannes in Anspruch nahmen, und die Arbeitslast verteilte man auf die höheren oder niederen Instanzen. Die Energie, mit der zu Werke gegangen war, sprach sich sehr bald in dem finanziellen Resultat aus.

Der Wechsel in der Person des Herrschers änderte auch die Taktik der Stände. Im selben Augenblick, wo diese dank des neuen Kurses keine Rücksicht mehr zu nehmen brauchten auf die auswärtige Politik, im selben Augenblick, wo der Verfassungsgedanke beim Staatsoberhaupt selber stärksten Rückhalt fand, gaben sie ihre frühere Mässigung und Zurückhaltung auf. Sie wussten sich einem König gegenüber, der ihnen seine Sympathie entgegenbrachte. So traten sie aus ihrer Reserve heraus und erneuerten viele der alten Forderungen. Die Regierung kam ihnen vom vornherein mit Zugeständnissen entgegen, sodass man kurz Folgendes über die Tendenz, in der sich die neue Richtung zu entwickeln schien, sagen konnte: der Unterschied dieser Regierung zu der alten Kabinettsherrschaft lag in dem Streben, alle jene Mängel zu vermeiden, die man zuletzt unter der vorigen Verwaltung wahrgenommen hatte. Im Gegensatz hierzu nahm die Opposition in der Kammer ebenfalls einen neuen Charakter an: während früher der Kampf sich um ein Zuwenig der Regierungstätigkeit gedreht hatte, rückte jetzt in den Mittelpunkt des Streits ein Zuviel derselben. Früher hatte die Regierung die Zügel locker gelassen, hatte zu lax gearbeitet, zu freigebig mit fremden Geldern gewirtschaftet, jetzt wurden die Massnahmen, die jene Mängel abstellen sollten, als zu hart empfunden. Dieser Gegensatz zei-

tigte aber doch wieder dasselbe Resultat. Der Radikalismus der neuen Regierung hatte mindestens ebenso grosse Schattenseiten wie der Schlendrian der alten. Vor 1827 wollte die Verwaltung nicht exakt arbeiten, weil ein Ueberfluss von Beamten die Verwaltungstechnik verwirrte; nach 1827 umgekehrt derselbe Erfolg, weil zu wenig Beamte vorhanden waren und diese ihren Pflichten wegen der Last der Geschäfte nicht nachkommen konnten. Vor 1827 waren die Dienste so reichlich dotiert, dass viel in die Taschen der Beamten gelangen konnte, und so die eigentlichen Zwecke der Staatsgelder nicht hinreichend erfüllt wurden, während jetzt oft genug die Kredite so ungenügend waren, dass dadurch die ministerielle Tätigkeit gelähmt wurde. Aber bei der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Landtag war die Kräfteverteilung doch eine ganz andere wie zu den Zeiten des ersten Königs. Unter Max Joseph war die Regierung — wenn man die Einwirkung der internationalen Lage unberücksichtigt lässt — deswegen dem Landtag gegenüber erfolgreich, weil sie die gesamte Beamtenschaft für sich hatte. Damals drehte sich letzten Endes die Politik, um die Interessen der Beamten, damals waren sie der wichtigste Faktor, wurde von ihnen Fortschritt oder Rückschritt des Staates bestimmt. Die entscheidende Rolle übernahm jetzt ein Anderer, der König selber. Der Thronwechsel brachte an Stelle der Beamtenherrschaft die persönliche Herrschaft Ludwigs. Sein Wille war ausschlaggebend für die Richtung der Politik und jede Aenderung seiner Anschauungen spiegelte sich fortan wieder in der jeweiligen politischen Haltung der bayerischen

Regierung. Er gab ihr sofort die Wendung nach links — aber immer nur so weit, wie es ihm gut schien. Er war zunächst aus Prinzip, aus Ueberzeugung liberal und machte daher Front gegen Alles, was den Zopf der alten Zeit verriet. Dann wirkte die französische Revolution etwas ernüchternd auf seine Begeisterung; und von da an datiert ein merkwürdiger Umschwung in seinen Anschauungen. Die Opposition im eigenen Lande veranlasste ihn, an den politischen Idealen seiner Jugend eine Revision vorzunehmen. Diese Schwenkung vollzog sich aber unter ständigen Kämpfen mit seinem eigenen früheren Ich, mit den idealen Bildern vergangener Zeiten. Nie hat er den Konflikt grundsätzlich zu Ende gekämpft, sich nach irgend einer Seite ganz durchgerungen. Dies als Erklärung für den seltsamen Widerspruch, dass derselbe Mann absolutistische Dogmen und liberale Ideen in sich vereinigen konnte. Die Politik Bayerns von 1830 bis 1848 liefert die Illustration zu den inneren Kämpfen seines Fürsten.

An dieser Stelle ist die spezielle Frage aufzuwerfen: in welcher Richtung dirigierte der neue König die Budgetpolitik seiner Regierung?

Was Bayern seit unabsehbarer Zeit nicht erlebt hatte, ward unter seiner energischen Hand zur Wirklichkeit. Der erste Etat, den Ludwig den Ständen vorlegte, schloss ab mit einem Ueberschuss an Stelle des traditionellen Defizits. Die Ersparungskommissionen und der neue Finanzminister hatten ihre Schuldigkeit getan. Das Amt Lerchenfelds bekleidete jetzt der Freiherr von Armansperg; der fleissige, talentvolle aber in den letzten Jahren vielleicht schon etwas arbeitsmüde Minister hatte gehen müssen. Zwar hatte

er seiner politischen Richtung nach dem König sehr nahegestanden, — 1817/18 hatten sie zusammen bei den Beratungen der Verfassung Schulter an Schulter dem konservativen Ansturm gewehrt, — er hatte in den konstitutionellen Anfängen sein Menschenmöglichstes zur Ordnung der Finanzverwaltung getan und dennoch musste er sich bei Ludwigs Regierungsantritt mit der Stellung eines bayerischen Gesandten in Frankfurt begnügen. Der König verlangte noch mehr vom Chef seines Finanzministeriums als ein Lerchenfeld leisten konnte — und wollte. Was Lerchenfelds politische Leistung so interessant macht, war ein hoher Grad politischen Taktes, der Zurückhaltung auch da, wo er einen weiten Weg zu gehen hatte. Er setzte langsam mit den Reformen ein, wollte nichts überstürzen, um das Ziel desto sicherer zu erreichen, um durch keine gewaltsamen Neuerungen den Erfolg auch nur zeitweilig in Frage zu stellen. Er arbeitete der Spinne vergleichbar, die Faden für Faden ihr Netz zieht, um schliesslich mit mathematischer Sicherheit die Beute zu packen. Es war die einzige mögliche Methode, als es galt, das Land ohne Erschütterung aus der absolutistischen in die konstitutionelle Epoche hinüberzuleiten. Ludwig wollte im Gegensatz zu ihm gleichsam im Sprung das Ziel erzwingen. Dieses übereilte Vorgehen konnte Lerchenfeld nicht mitmachen. So stellte er sein Portefeuille seinem König zur Verfügung, der es dem Freiherrn von Armansperg übertrug. Dieser war von vornherein der Sympathien der zweiten Kammer sicher, denn er war der erste Minister, der aus der Mitte des Hauses hervorgegangen war. 1825 hatte er zu denjenigen Rednern gehört, die das Budget einer

rücksichtslosen Kritik unterzogen. Er hatte sehr vieles zu tadeln gehabt und in schroffer Sprache die Fehler der Regierungsvorlage gegeiselt. Mit grossem Scharfsinn hatte er die Schwächen des Etats ans Licht gezogen und gerade auf die Punkte hingewiesen, wo gespart werden konnte. Er war der Mann nach den Wünschen des Königs. Und er schien halten zu wollen, was seine Vergangenheit versprach.

Als er zum erstenmal vor die Kammer hintrat und über die Resultate seiner Verwaltung referierte, erntete er begeisterten Beifall. Man zeigte sich erkenntlich dafür, dass es nicht nötig war, für neue Schulden aufzukommen. Die Dankbarkeit äusserte sich unter anderem darin, dass man über kleine Unebenheiten des Etats hinwegsah oder sie nur im Vorbeigehen berührte. Für die Abgeordneten war es das wichtigste, dass der Alb des ewigen Defizits von ihnen genommen war. Da überdies noch einige andere Wünsche, so vor allem der, dass sich die Form der Generalfinanzrechnungem vollständig dem Budget anzuschliessen habe, erfüllt waren, so lag kein Grund zur Unzufriedenheit über den formellen Teil vor. In dem Landtagsabschied erteilte der König verschiedenen Anträgen der Stände seine Genehmigung: die Passivreichnisse, die das Bild der Rechnungen teilweise verschleierten, sollten abgelöst werden; der Hauptreservefonds, der bis dahin seiner verfassungsmässigen Bestimmung zuwider als ein Komplement zu allen übrigen Etats betrachtet wurde, sollte fortan nur ausserordentliche und unständige Ausgaben tragen. Es wurde ferner den Ständen der genaue Nachweis für veräusserte Staatsrealitäten und deren Erlös sowie die gesonderte Weiterführung der Rest-

rechnungen der ersten Finanzperiode versprochen und angekündigt, dass ein besonderes Gesetz zur Festsetzung der Verfallzeit von Rückständen, aktiven und passiven, vorbereitet werde. Zum Schluss wurde die loyale Gesinnung der Stände rühmend hervorgehoben und ihnen in besonders warmen Worten die königliche Huld versichert. Als der Landtag auseinanderging, schien nicht der Schatten einer Differenz die Eintracht zwischen Fürst und Volk zu stören.

Kapitel V.

Der Kampf um die Zivilliste.

§ 8.

Der Einfluss der französischen Juli-Revolution und der Unruhen in München auf den Landtag von 1831.

Das friedliche Bild änderte sich, als die ersten Sturmboten von Frankreich herüber kamen. Die Juli-Revolution fand ihren Resonanzboden auch in bayerischen Landen. Nicht, als ob hier so viel direkter Zündstoff aufgehäuft gewesen wäre wie jenseits der Vogesen. Dazu war der Unterschied zwischen einem Karl X. und Ludwig I. doch allzu gross. Aber die Hoffnungen, die sich an die Befreiungskriege geknüpft hatten und lange niedergehalten waren, wurden wieder lebendig. Unbedachtsamkeiten der Regierung, die zu anderen Zeiten vielleicht kaum beachtet worden wären, schufen den Untergrund für eine der Regierung feindliche Strömung. Man förderte

die Gährung mehr der Gährung wegen, als weil klare politische Ziele vorschwebten. Ein unbestimmter, tastender Tatendrang suchte sich Luft zu machen in oppositionellen Zeitungsartikeln. Nur in der Pfalz schien die Bewegung einen ernsteren Charakter annehmen zu wollen. In der Hauptstadt selber blieb alles ruhig bis auf die letzte Woche des Jahres. Da fanden einige Studentenunruhen statt, harmlose Kundgebungen, ohne irgendwelche politische Bedeutung. Aber das Militär zog auf, Verhaftungen wurden vorgenommen und selbst unbeteiligte Bürger blieben von groben Uebergriffen der Soldaten nicht verschont. Als die ersten Nachrichten von den französischen Vorgängen in München eingelaufen waren, hatten sie nicht den geringsten Eindruck auf den König gemacht. Er war viel zu sehr von der monarchischen Gesinnung seines Volkes überzeugt. Als aber von Höflingen die Vorfälle in der Hauptstadt geschickt dazu verwendet wurden, seinen Argwohn rege zu machen, da bedeutete das die erste Erschütterung seiner freiheitlichen Anschauungen. Gleich der klerikalen Partei am Hofe hielt Ludwig fortan die Universitäten für den Herd der wachsenden Unzufriedenheit. Der Minister Schenk, der nie ein besonderer Freund der Hochschulen gewesen war, nutzte die Gunst der Lage aus und ordnete eine Untersuchung an. Ludwig selber drang auf äusserste Strenge und vergass sich soweit, dass ihm auch dann noch keine Bedenken kamen, als das Verfahren in unverfälschte Kabinetsjustiz auszuarten drohte. Ueberdies war die Universität geschlossen worden. Da die Münchener durch starke wirtschaftliche Interessen mit ihr verknüpft waren, so wuchsen die Unruhen nur um so mehr. Ihren

Höhepunkt erreichte die Spannung, als im Januar 1831 die berüchtigte Schenk'sche Presseverordnung herauskam. Ludwig I. hatte aus eigener Initiative den preussischen Bundesratsgesandten veranlasst, beim Bundestage eine Verschärfung der Zensur zu beantragen. Das war die offene Abkehr von früheren liberalen Regierungsmaximen, und wie vorauszusehen war, löste sie in der Bevölkerung einen Sturm von Entrüstung und Erbitterung aus.

In diese aufgeregte Zeit fielen die Landtagswahlen. Es war nur selbstverständlich, dass eine starke oppositionelle Majorität in die zweite Kammer einzog. Und ebenso sicher war zu erwarten, dass sie in aller Schärfe die Spannung zwischen Regierung und Volk zum Ausdruck bringen und Rechenschaft für die Massnahmen der Regierung verlangen würde. Die Minister suchten den Schlag zu parieren, indem sie den liberalen Abgeordneten, die zugleich Staatsbeamte waren, den Urlaub verweigerten. Formell im Recht, erreichten sie dadurch nichts anderes, als dass die Situation sich noch mehr zu ihren Ungunsten verschob. Selbst die Thronrede, die den günstigen Abschluss der Finanzperiode verkünden konnte, half darüber nicht mehr hinweg. Kaum waren die Verhandlungen eröffnet, als der Sturm schon von allen Seiten losbrach. Der Minister, der die Verordnung gegen die Presse erlassen hatte, wurde wegen Verletzung der Verfassung förmlich in Anklagezustand versetzt. Die stürmischen Szenen wiederholten sich als die Frage der gemischten Ehen auf die Tagesordnung gesetzt wurde. Ueberall rücksichtslose Kritik an der Regierung. Das war die Stimmung, in der man an die Budgetberatungen herantrat.

§ 9.

Die ersten Beanstandungen und Kürzung der Zivilliste.

Der Finanzminister hatte keinen leichten Stand, als er das Istbudget, die Rechnungen für die Jahre 1826—29, in der Kammer der Abgeordneten niederlegte. Obgleich er seinen Bericht mit einem reinen Ueberschuss von über 4½ Millionen schliessen konnte, hielt dies scheinbar glänzende Ergebnis den zweiten Ausschuss der Kammer nicht ab, Position für Position bis ins Einzelne zu prüfen. Mit dem schliesslichen Erfolg, dass einer ganzen Reihe von Posten die Anerkennung versagt wurde. So vor allem Ausgaben für den Bau des Odeons, der Pinakothek, für das Bad Brückenau. Ferner für die Fresken in den Hofgarten-Arkaden in München, für das Trousseau der Prinzessin Luise und die italienische Oper. Ebenso wurde der Posten eines Kabinetssekretärs für den König beanstandet. Die Summe dieser Abstriche belief sich auf annähernd eine Million. Aber damit nicht genug, man ging weiter und unterzog die Zivilliste einer scharfen Kritik und verwahrte sich vor allem gegen ihre Auffüllung auf Kosten des Reservefonds. Schliesslich bekam noch der Kriegsminister den Unwillen der Volksvertretung zu fühlen. Auch die Rechnungen seines Ressorts sollten nicht eher anerkannt werden, als bis genügender Nachweis über die Verwendung von 40 Millionen Kontributions- und Defensionsgelder aus der Zeit der französischen Kriege erbracht sei. Im Besonderen wurden die Ausgaben für den Neubau seines Hotels als nicht budgetmässig verworfen.

Als man zu den Beratungen des Voranschlages für die kommende Finanzperiode überging, drückte die Kammer ihre abweichende Meinung in umgekehrter Richtung aus, insoferne jetzt des öfteren Positionen höher votiert wurden, als es die Regierung beabsichtigt hatte.

Diese Positionsänderungen der Kammer, die oft kleinlich erscheinenden Beanstandungen und Streichungen, hatten ihre tieferliegenden Gründe. Erstens sollte die durch die Politik der Regierung verursachte Missstimmung zum Ausdruck gebracht werden. Und zweitens war sich jetzt die Kammer nach zwölfjähriger Praxis ihres Einflusses bewusst geworden und hatte das lebhafte Bedürfnis, die gesamte Verwaltung bis ins Detail unter ihre Kontrolle zu bringen. Da die Regierung durch die Art der Budgetdurchführung dies Bestreben einzuschränken suchte, so hielt die Kammer es für geboten, mit aller Bestimmtheit ihre Forderungen zu präzisieren. Diese betrafen in erster Linie das Budgetrecht des Landtages und sollten äusserlich zum Ausdruck kommen in einer Neugestaltung der Budgettechnik. Im Hintergrund aller dieser Abstriche und Verwendungen erhob sich die grundsätzliche Frage nach dem Aufbau des Budgets. Solange die nicht gelöst war, mussten sich Jahr für Jahr die unerquicklichen Begleiterscheinungen bei der Prüfung der Rechnungen und der Votierung des Etats wieder einstellen, mussten Friktionen zwischen Regierung und Ständen auf dem Gebiete des Budgets eine ständige Erscheinung im parlamentarischen Leben Bayerns bleiben.

Es traf sich für die zweite Kammer günstig, dass bei diesem Rencontre die allgemeinen Umstände für sie

sprachen. Ihre Angriffe galten zunächst den schon erwähnten Massnahmen der Regierung. Das Budget gab dann den unmittelbaren Anlass zu einer Kritik der gesamten Verwaltungstätigkeit. Und ein Bild wurde aufgerollt, das die Regierung im ungünstigsten Licht erscheinen liess und die Folgen der übertriebenen Ersparungspolitik in den grellsten Farben malte. Zwei Tendenzen hatten sich in der Entwicklung des Landes bemerkbar gemacht: einmal Vernachlässigung aller übrigen Verwaltungsbezirke zu Gunsten des Isarkreises, zum andern Bevorzugung Münchens auf Kosten der übrigen Städte des Isarkreises. Während ganze Verwaltungszweige darniederlagen, das Elementarschulwesen in unerhörter Weise vernachlässigt wurde, während bei steigender Not des Volkes infolge des allgemeinen wirtschaftlichen Niederganges die Lasten der Steuerpflichtigen ständig wuchsen, fanden regelmässig bedeutende Ueberschreitungen des Landbauetats zugunsten der königlichen Bauten statt. Auf der einen Seite wurden Kunstbauten mit solchem Eifer betrieben, dass man die gemeinnützigen Institute, z. B. den landwirtschaftlichen Verein mit seiner Bibliothek, seinen Vorräten, seinen Maschinen usw. auf die Strasse zu werfen drohte; auf der anderen Seite hatte man nicht Geld und Zeit, um Beamtenwohnungen, denen schon lange der Verfall drohte, herzustellen, um mit dem Bau der dringendst nötigen Gefängnisse anzufangen und Korrektionshäuser herzustellen, in deren Ermangelung man Verbrecher und Vagabunden frei in der Welt umherlaufen lassen musste. Französische Entschädigunggelder, die zur Befriedigung der bayerischen Liquidenten der Regierung überwiesen waren, wurden trotz wie-

derholter Vorstellungen nur sehr langsam ausgezahlt. Ein grosser Teil gelangte überhaupt nicht an seine ursprüngliche Bestimmung, sondern musste zur Begründung eines Vermögens der königlichen Familie dienen. Rechnungen waren niemals gelegt worden. Herkömmlich wurden alle Aufwendungen bei Vermählungsausstattungen, bei der königlichen Jubelfeier usw. statt aus dem Haus- und Hofetat aus der Staatskasse bestritten. Wozu die grossen Summen der erübrigten Gelder verwendet wurden, blieb der Kenntnis der Stände vorenthalten. Die Erübrigungen aus den Vorjahren waren in das neue Budget nur mit einer ganz unbedeutenden Ziffer, die unmöglich der Wirklichkeit entsprechen konnte, eingetragen worden. Die Regierung berief sich auf die Paragraphen der Verfassungsurkunde, die allerdings kein Wort über das Kapitel: Erübrigungen enthielt. Dieser Auslegung stand aber ein Paragraph gegenüber, der besagte, dass das Budget alle irgend zu erwartenden Staatseinnahmen vollständig und nachhaltig evident zu stellen habe. Ausschlaggebend in diesem Fall war aber die Auffassung des Königs. Das Verfügungsrecht über die Erübrigungen behielt er sich ausdrücklich vor, er fasste es auf als Bestandteil seiner Kronrechte, deren der bayerische König sich durch die Verfassungsurkunde nicht entäussert habe. Hinzukommen mag, dass er für seine Bauten bedeutende Gelder brauchte und dabei eine festbegrenzte Zivilliste — wie er sich selber äusserte — als ein sehr unangenehmes Ding empfinden musste. Gründe genug, um sich gegen jeden Antrag der Stände, der die Erübrigungen der königlichen Ausgabeninitiative zu entziehen bezweckte, als gegen eine verfassungswidrige

Beschränkung der Regierungsgewalt zu verwahren. — Die strebsamen Beamten litten selber am meisten unter dem neuen System, indem aus Ersparungsgründen jeder vor Erreichung der zulässigen Altersgrenze pensioniert wurde, damit nicht das höchste Ruhegehalt gewährt zu werden brauchte. Am nachteiligsten äusserte sich der Einfluss dieser Sparmethode auf die Armee. Zuerst wurde der Etat um 1 Million, bald darauf auf 5½ Millionen herabgesetzt, derselbe Etat, für den noch vor wenigen Jahren über 8 Millionen nicht genügten. Um noch an diesen 5½ Millionem Erübrigungen machen zu können, beurlaubte man Jahr für Jahr ungefähr 16000 Mann. Alten Offizieren, selbst wenn sie nicht mehr reiten konnten, wurde fast niemals mehr der Abschied bewilligt, und in anderen Ressorts wurde ähnlich gearbeitet. Durch unvollständige und ungenügende Besetzung der Richterstellen, durch verzögerte Besetzung der erledigten Stellen, durch Anstellung von Funktionären statt Richtern — alles aus übertriebener Sparsamkeit – war die Rechtspflege stark in Misskredit geraten. Ständig liefen Klagen ein über den zunehmenden Verfall der Landstrassen, der Kirchen und der Schulen. Dass alle diese Missstände ungeahndet fortbestehen konnten, war nur dadurch möglich gemacht worden, dass die Verwaltung durch die mangelhafte Technik des Budgets mit Erfolg den Ständen verschleiert werden konnte. War es dem Landtag um seine Kontrolle und um seine politischen Pflichten wirklich ernst, wollte er nicht zur Farce herabsinken, wollte die zweite Kammer nicht das Vertrauen ihrer Wähler verlieren, dann mussten die Probleme, die die Technik des Budgets stellte, grundsätzlich gelöst werden. Bevor aber

der Aufbau des Voranschlags einer Aenderung unterzogen werden konnte, musste eine Reihe anderer Fragen der definitiven Lösung entgegengeführt werden. Denn alle die Eigenmächtigkeiten, mit denen die Regierung die Aussführung des Budgets handhabte, hatten zur Voraussetzung ein in manchen Teilen unsicheres und zweifelhaftes Budgetrecht des Landtages. Hatte dieser erst das Recht, auf Grund der Erübrigungen Ausgaben zu machen, das Recht, Ueberschreitungen und Virements zu ahnden, dann war die Aufstellung des Budgets nach seinen Wünschen sehr bald geschehen. So wurde die Frage nach der Technik des Budgets zum Kampf um das Budgetrecht des Landtages, wurde zum Kampf um Uebereinstimmung zwischen Regierung und Ständen.

In welcher Weise hatte die Regierung versucht, den Einfluss des Landtags beiseite zu drücken und seine Kontrolle illusorisch zu machen?

1. Die festbegrenzten Kredite waren umgangen durch Uebergriffe von einem Jahr aufs andere,

2. durch Uebertragung von Krediten auf nicht anerkannte Positionen.

Uebergriffe auf Rechnungen folgender Jahre waren schon öfters vorgekommen. Als 1823/24 die Zentralstaatskasse durch die Ausgaben auf den Hauptreservefonds besonders in Anspruch genommen war, hatte sich der Finanzminister veranlasst gesehen, aus den Gefällen des Jahres 1824/25 einen Vorschuss entnehmen zu lassen, der sowohl in der Rechnung der Zentralstaatskasse als in der Finanzrechnung von 1823/24 in Einnahme erschien und in den folgenden Jahren durch den Kredit, der für den Ausfall auf die erste Finanzperiode bestimmt

war, seine Deckung finden sollte.[3]) Und um ein anderes Beispiel anzuführen: 1822 verlangte das Ministerium für die Mehrausgaben der Vorjahre keine Deckung, vielleicht weil es dieser nach dem damaligen vermeintlichen Stand der Einnahme und des Kassenbestandes nicht bedurfte. Im Jahre 1825 erschien dieser Gegenstand aber in einem anderen Licht. Jetzt erst entwickelte der Dienst der Vorjahre ein Defizit, das vorläufig aus den Mitteln der ersten Finanzperiode gedeckt wurde. Da diese Mittel ihren ursprünglichen Zwecken daher nicht zugeführt werden konnten, wurde es nötig, wiederum für diesen Ausfall Dekkungsmittel zu fordern. Mit diesem Verfahren war demnach aus den Rückständen der Vorjahre ein Defizit in dem Haushalt der ersten Finanzperiode geschaffen worden, und es entstanden die Fragen:

1. Mit welcher Ermächtigung hatte das Ministerium diese Mehrausgaben für 1817/18 und zurück gemacht, und mit welchen einzelnen Ausgabepositionen war diese unerwartete Mehrausgabe begründet?

2. Wie konnten aus den Mitteln der vollständig abgeschlossenen ersten Finanzperiode für den fremden Zeitabschnitt der Vorjahre Zahlungen geleistet werden, die das Gleichgewicht der Staatseinnahmen und Ausgaben am Ende dieser Finanzperiode so bedeutend störten?

3. Welche Mittel sind zu ergreifen, um diesem Verfahren die nötigen Schranken für die Zukunft zu setzen?

4. Wie weit erachten sich die Stände für verpflichtet, diese Mehrausgaben anzuerkennen?

1822 war diese Gebahrung schon vom Finanzminister erwähnt und ausdrücklich hinzugefügt worden,

dass ein Teil dieser Ausgaben von den laufenden Einnahmen bestritten worden sei. Auch aus den weiteren Verhandlungen aus dem Jahre 1822 ist nicht ersichtlich, dass hierüber weitere Anstände erhoben worden waren; man muss daher annehmen, dass sich die Kammer damals bei den Erklärungen des Ministers beruhigt hatte. So war ein Präzedenzfall geschaffen, und folglich konnte im Jahre 1825 davon, ob das Finanzministerium befugt gewesen sei, jene Rückstände ohne ausdrückliche Bewilligung der Stände zu zahlen, keine Rede mehr sein.

Ein besonders deutliches Beispiel für Positionsübertragungen bietet die Art der Erfüllung des Dienstes der ersten Finanzperiode im Verwaltungsjahr 1825 bis 1826. Das Finanzgesetz von 1825 ordnete an, dass über die Erfüllung des Dienstes der ersten Finanzperiode in Vereinigung mit den Rückständen der Vorjahre noch drei Jahre hindurch besondere Rechnung geführt werden sollte. Die rückständigen Einnahmen wurden aber nicht dem Dienst der ersten Periode gutgeschrieben, sondern als Einkommen der zweiten Periode für den laufenden Dienst verwendet, und zwar, wie eine Anmerkung des ministeriellen Berichtes an den König sagte: „infolge allerhöchster Ministerialentschliessung . . . zur Deckung der Rückstände an den Einnahmen des laufenden Dienstes pro 1825/26, weil für die zweite Finanzperiode durch das Budget für die in derselben erwachsenden Gefällsausstände und ruhenden Gefällen keine Fürsorge getroffen, sondern angenommen worden ist, dass sich die desfallsigen Einnahmsentgänge des einen Jahres durch die Nachholung an denselben von den vorigen Jahren immer ausgleichen.“ Das Königliche Staats-

ministerium der Finanzen fügte in seinem Bericht noch bei, dass als notwendige Folge dieses Verfahrens die bei Schluss der zweiten Finanzperiode an den gesetzlichen Einnahmen derselben noch bestehenden Gefällsrückstände dann auch nicht mehr für diese laufende Periode in Betracht kommen dürften, sondern zur Disposition für die nächste Finanzperiode vorbehalten bleiben müssten; allein da in dieser Angelegenheit bereits durch ein Gesetz disponiert war, dürfte es nicht mehr in der Ermächtigung des Finanzministeriums gelegen haben, davon abweichende Verfügungen zu treffen. Auch die organische Verordnung vom 1. Januar 1826 über das Finanzrechnungswesen bestimmte in § 2, dass jedes Staatsgefäll und jeder Staatsaufwand jederzeit auf jene Position in Rechnung gestellt werden sollte, wohin sie sich den Bestimmungen des jedesmaligen Finanzgesetzes entsprechend und nach der Natur der Sache eignen. Nachdem nun das Budget der zweiten Finanzperiode eine Rubrik für Einnahme aus Gefällsrückständen der ersten Finanzperiode und der Vorjahre nicht enthielt, hingegen die Rechnungen noch offen blieben, so war man einer Meinung darüber, dass die aktiven Rückstände der ersten Finanzperiode und der Vorjahre in die Ergänzungsrechnung für den Dienst der ersten Finanzperiode gehörten, wohin auch die passiven Rückstände dieses Dienstes wirklich übertragen worden waren. Diese Verrechnung war auch der Grund, dass das Finanzdefizit der ersten Periode zuerst ziemlich hoch angeschlagen, dabei aber angenommen wurde, diese Summe werde sich aus dem nachträglichen Eingang der Rückstände des vereinigten Dienstes der Vorjahre und der ersten Finanz-

periode vermindern; das war auch der Grund, warum seinerzeit für einen niedrigeren Kredit votiert worden war.

Um solchen Rechnungsoperationen für die Zukunft vorzubeugen, schickte der zweite Ausschuss bei seinem Bericht über die Nachweisung folgende Grundsätze voraus[4]): Die Resultate der Verwaltung und Verwendung sämtlicher Staatseinnahmen eines Jahres stellt die Generalfinanzrechnung dar, welche der oberste Rechnungshof, unabhängig von den verwaltenden Ministerien, anfertigt und vorlegt. Auf diese Unabhängigkeit gründet sich die ständische Rechnungsprüfung. Nicht die richtige Zahlung und förmliche Rechnungsstellung sind der Gegenstand der ständischen Prüfung, denn beide Erfordernisse müssen als bestehend vorausgesetzt werden; sondern die Resultate in sich und in Vergleichung zum Budget und die Zweckmässigkeit der Verwendung sind die Momente, um deren Beurteilung es sich handelt. Der Ausschuss sieht dabei jede einzelne Jahresrechnung als ein geschlossenes Ganzes an, das in seinen Resultaten mit den Ansätzen des Budgets übereinstimmen muss. Daraus folgt, dass jede Ueberschreitung der Position die Absetzung zur Folge haben muss, wenn nicht — im Falle der Anticipation — die Notwendigkeit derselben und die Gewissheit der künftigen Ersparnis und — im Falle der Transferierung — die Notwendigkeit der Ausgaben nachgewiesen werden kann.

Die Anträge des Ausschusses gingen dahin, eine Reihe von Ausgaben nicht anzuerkennen, diese Beträge bei den Erübrigungen zu verrechnen und beim nächsten Budget bei der Berechnung des

Bedarfs an Steuern in Ansatz zu bringen. Oder mit andern Worten ausgedrückt, der Ausschuss wollte den Satz aufgestellt wissen, dass Ausgaben der Regierung ohne vorherige Verwilligung von seiten der Stände als budgetwidrig zu betrachten seien. Hiermit war der Kampf um die Erübrigungen eröffnet.

Welches waren nach der Meinung des zweiten Ausschusses die besonderen Uebergriffe der Regierung in das Budgetrecht der Stände während der letzten Rechnungsjahre?

Ungerechtfertigte Ausgaben glaubte er

1. beim Hauptreservefonds,
2. beim Landbauetat

vorgefunden zu haben.

Aus dem Hauptreservefonds waren gedeckt worden: die Aussteuer der Prinzessin Luise, das Gehalt des Kabinetssekretärs, der nicht einmal eine verfassungsgemässe Behörde war, die Hofpensionen, Kosten für das Personal der italienischen Oper und ein Ankauf aus der Verlassenschaft des vorigen Königs. Alles Ausgaben, die ihrer Natur nach auf die Zivilliste gehörten. Beim Landbauetat handelte es sich um die Aufwendungen für das Odeon, die Pinakothek und die Staatsbibliothek. Im Besonderen war die Ablehnung des Odeonhauses mit folgender Erklärung motiviert[5]): „Da dieses Gebäude nach den eigenen Erklärungen der königlichen Kommissarien nicht zu irgend einem Staatszwecke, sondern lediglich — als dem Glanze der Residenzstadt angemessen — zu Bällen und musikalischen Vorstellungen errichtet worden ist, so sind die Kosten seiner Erbauung dem Landetat, welchem solche zur Last gelegt werden, fremd, und diese Ausgabe stellt

sich als durch keine im Finanzgesetz bewilligte Position gerechtfertigt dar". Ferner war zur Position: Landbauten gesagt: „Es ist nicht viel unter der Hälfte der ganzen Verwaltungssumme verausgabt worden. Viele Gebäude in den Kreisen, deren Herstellung und Unterhaltung dem Staatsärar obliegt, befinden sich in einem erbärmlichen Zustand, und es ist kein seltener Fall, dass die dringendsten Bauwendungen so lange verweigert oder verzögert werden, bis durch unabweisbar gewordene Hauptreparaturen oder Neubauten eine vervielfachte Ausgabe nicht mehr vermieden werden kann. Der Staat ist rechtlich verpflichtet, jedem Gebäude, dessen Bau und Unterhaltungspflicht ihm obliegt, jene Aufmerksamkeit zu widmen, welche jeder gute und wachsame Haushälter für sein Privatgebäude hat. Wäre diesem Zweck in den drei Jahren nur ein Drittel von der Summe, welche auf dem Hofetat zu Neubauten verwendet wurde, zugeschieden worden, so wäre der rechtlichen Verpflichtung Genüge geleistet und eine künftig vergrösserte Last von der Staatskasse abgewendet worden. — Dem königlichen Hofe und der königlichen Residenz gehört allerdings der gebührende Glanz; — nicht dringend notwendige Bauten, sowie Pracht- und Lustgebäude sollten jedoch nicht in den Zeiten des allseitigen Volksdranges unternommen, sondern den Zeiten des allgemeinen Wohlstandes aufbewahrt werden." Die speziellen Ursachen für die budgetwidrigen Ausgaben sah man in dem ganz eigenartigen Missstand, dass der Vorstand der königlichen Oberbaubehörde zugleich auch der Hofbauintendant war. Auf Grund dieser Darlegung empfahl der Ausschuss dem Plenum Nichtanerkennung der be-

treffenden Ausgaben und aus naheliegenden Gründen Personaltrennung beim Landbau und bei der Hofbauintendanz.

Aber die zweite Kammer teilte nicht unbedingt die Auffassung ihres Referenten; es traten Meinungsververschiedenheiten in Einzelfragen hervor. Im direkten Gegensatz zum zweiten Ausschuss standen natürlich die Vertreter der Regierung. Ihre ganze Dialektik konzentrierte sich begreiflicherweise auf die sachliche Rechtfertigung der beanstandeten Ausgaben. Wurde ihnen gesagt: die Jahresrechnung sei ein geschlossenes Ganzes, so hielten sie dem entgegen: sie ist kein geschlossenes Ganzes. Behauptete man in der Kammer: im Budget seien bestimmte Summen für die einzelnen Jahre aufgestellt, so verwahrten sie sich dagegen: es wäre nur von Durchschnittssummen die Rede.

Aber die Kammer blieb in der Hauptsache fest, hielt die Motivierung des Ausschusses für richtig und versagte einer Reihe von Ausgaben die definitive Anerkennung.

Auf welche budgetrechtlichen Gründe basierte der Ausschuss seine Stellungnahme? Eine Bill of appropriation gehörte formell nicht in das Budgetsystem eines konstitutionellen Staates nach bayrischem Muster. Nach dem Wortlaut der Verfassungsurkunde war den Ständen nur eine Prüfung der Ausgaben, Bewilligung der Steuern, aber kein Mitbestimmungsrecht über die Ausgaben zugestanden. Praktisch aber kam der Auschuss den englischen Verhältnissen sehr nahe, wenn er folgendermassen deduzierte[6]): Will die Regierung von uns Steuern bewilligt haben, so legt sie eine genaue Nachweisung ihrer Bedürfnisse

vor. Nur auf Grund dieser Nachweisung wird das Steuergesetz von uns acceptiert. Darum motiviert die Regierung ihre Forderungen bis ins Einzelne und sucht uns von deren Notwendigkeit zu überzeugen. Gelingt ihr das, so bewilligen wir, andernfalls setzen wir den Steuerfuss entsprechend herunter. Die selbstverständliche Folge ist, dass die Regierung sich bei der Durchführung des Budgets an ihre derzeitigen Motive zum Finanzgesetz hält und dass bei Verwendung der gesamten Staatseinnahmen die für den Staatsbedarf votierten einzelnen Positionen zur Richtschnur dienen müssen. Ist diese Logik für die Regierung ungültig, dann ist die Nachweisung des Staatsbedarfs nichts anderes als ein „unwürdiges Gaukelspiel". „Die Regierung wäre ermächtigt, den Ständen, um sie zur Belastung der Mitbürger zu verleiten, über die Verwendung der Staatseinnahmen zu angeblichen Staatsbedürfnissen dies oder jenes vorzuspiegeln und nach Erreichung des Zwecks, d. h. nach Bewilligung der Steuern, mit den Staatsgeldern beliebig zu schalten." Allerdings scheint ein günstiger Umstand für die Regierung zu sprechen: in der Verfassungsurkunde wird nur von der Vorlage genauer Nachweisungen über die Verwendung der Staatseinnahmen gesprochen. Ueber den Sinn dieser Vorlage wird aber nichts gesagt; „von einem Recht der Stände, die vorgelegten Rechnungen zu prüfen, Erinnerungen darüber zu machen, die Anerkennung zu erteilen oder zu versagen, spricht der Buchstabe nicht". Aber diese Rechte fliessen aus der Natur der Sache; und wenn wir die Verfassungsurkunde nicht in diesem Sinne interpretieren dürften, dann kann die Nachweisung

ebenso gut ganz unterbleiben. Und was das wichtigste ist: die Regierung hat nicht die Macht, uns an der Ausübung dieser Rechte zu hindern. Wer will die Stände abhalten, bei der Bewilligung der nächsten Steuerforderung die Summen abzuziehen, deren Verausgabung nach ihrer Ansicht ungerechtfertigt war? So wie die Dinge liegen, wäre es müssig, uns die Befugnis zu bestreiten, bei Ueberschreitung von Budgetansätzen oder Verwendung von Mitteln für nichtbudgetmässige Zwecke die Nichtanerkennung von Ausgaben durch Beschluss auszusprechen. Trotzdem die Sachlage so klar und einfach ist wie nur möglich, hat die Regierung immer einen entgegengesetzten Standpunkt vertreten und in keinem Landtagsabschied die beschlossene Anerkennung ausgesprochen; wie die neuen Anträge lehren, nicht zu ihrem eigenen Vorteil . . . . In diesen Sätzen sprachen sich die Grundgedanken der Ablehnungsmotivierung aus.

An Einzelheiten ist noch Folgendes zu erwähnen. Auf Grund welcher Rechtssätze ist eine Ueberschreitung von einem Jahr zum andern unstatthaft? Mehrere Gründe sprechen dafür: Erstens werde das Budget nicht für die ganze Finanzperiode, sondern für ein einzelnes Jahr aufgestellt. Ferner werde tatsächlich den Ständen das Istbudget in einzelnen Jahresrechnungen vorgelegt. Schliesslich sei im Finanzgesetz eine jährliche Summe für Ausgaben festgesetzt. Und am durchschlagensten nicht ein juristischer, sondern ein den tatsächlichen Erfahrungen entnommener Grund: würde nicht streng zwischen einzelnen Jahren geschieden, dann wäre Tor und Tür geöffnet, um auf dem Wege der Uebertragungen mit verdecktem Defizit zu arbeiten.

Ebenso entschieden wandte man sich dagegen, dass Ueberschreitungen mit anderweitigen Ersparungen zu rechtfertigen seien. „Wenn Millionen bei verschiedenen Positionen erspart worden sind, so berechtigt das nicht, einen Gulden gegen das Finanzgesetz auszugeben, so wenig als tausend Tugenden ein Rechtsgrund sind, um eine Sünde zu begehen.“ [7])

Am schwierigsten gestaltete sich die Beurteilung der Frage, welche Folgen sich an die Nichtanerkennung von Ausgaben knüpfen könnten.[8]) Folgende Möglichkeiten schienen eintreten zu können. Entweder würden die nichtbewilligten Summen als in der Kasse vorhanden betrachtet, oder es würde gegen einen Minister Beschwerde erhoben, oder der Minister würde wegen Verfassungsverletzung verklagt, oder man gebe eine Missbilligung zu Protokoll. Die erste Möglichkeit wurde aber in der Kammer selber bestritten. „Wenn die Kammer einer wirklich gemachten Ausgabe die Anerkennung verweigert, was ist die Folge davon? Dass die Summe noch im Staatsschatz ist? Nein, sie ist ausgegeben. Oder dass sie noch im Staatsschatz zu sein zensiert wird, meint der Ausschuss? Nimmermehr, sie wird nicht zensiert im Staatsschatz sein; den nicht mit Fiktionen, mit zensiertem, mit vermeintlichem Gelde, sondern nur mit reellem verwaltet man den Staat und bezahlt man die Beamten.“ Der einzige Ausweg wäre: der Minister muss zum Ersatz herangezogen werden; aber nur dann können die Ausstände als Einnahmen verwendet werden, wenn er wirklich zahlungsfähig ist.

Auch mit den Reichsräten einigte man sich so weit, dass sie prinzipiell das Recht der Ausgabenbeanstandung anerkannten. Im Gesamtbeschluss der

Stände gingen sie aber nur in einigen unwesentlichen Punkten mit den Abgeordneten zusammen.

Im Landtagsabschied wurde dagegen in der üblichen Fassung ausgesprochen, dass durch die Nachweisungen den Bestimmungen der Verfassungsurkunde Genüge geleistet sei und die Krone sich ihre verfassungsmässigen Rechte verwahren müsse, wenn die Abgeordneten Ausgaben, welche innerhalb der Etatsgrösse zu Staatszwecken gemacht würden, nicht anerkennen wollten.

Durch ihren vorläufigen Misserfolg klug gemacht, zogen die Abgeordneten bei der Festsetzung des dritten Budgets die bei der Rechnungsablage gemachten Erfahrungen zu Hilfe und nahmen von vornherein zahlreiche Abänderungen der Vorlage vor. Die Regierung war — was den Aufbau des Etats anging, — in einigen Fällen entgegengekommen. Der wichtigste Fortschritt bestand darin, dass die Auffassung der Abgeordneten, jede Jahresrechnung müsse ein geschlossenes Ganzes darstellen, in einer Beziehung als richtig anerkannt war. In § 1 des Finanzgesetzes hiess es: Vorgriffe auf diese Durchschnittssummen für Rechnung nachfolgender Jahre können nicht stattfinden. Ferner war die Bestimmung getroffen, dass für Rechnung der verschiedenen Ausgabenetats Rückgriffe auf die Erübrigungen, Ausstände und Vorräte der zweiten Finanzperiode nicht statthaben sollten. Es war eine Massregel der Vorsicht, damit die Erübrigungen mit Verlässigkeit dasjenige zu bestreiten vermochten, was ihnen das Finanzgesetz aufbürdete. — Die Rechnungen hatten den Beweis geliefert, dass von Jahr zu Jahr noch nachträgliche Zahlungen aus der ersten Finanzperiode und zurück zum Vorschein kamen.

„Eine bleibende Ordnung im Staatshaushalt und eine volle Sicherheit für die stete Aufrechterhaltung des Gleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben ist nur dann denkbar, wenn jenem Uebelstande gründlich abgeholfen werde; es ist zu diesem Behufe notwendig, einen festen Abschnitt zwischen der Gegenwart und der Vergangenheit zu erzielen, dem steten Anwogen alter Forderungen ein Ziel zu setzen, die Konti aus der Zeit früherer Regierungen und Finanzperioden abzuschliessen und für die Zukunft Vorbeugungen zu treffen. So störend Zahlungsrückstände von mehreren Jahren auf den Finanzhaushalt einwirken, ebenso nachteilig ist die Anhäufung an Staatsgefällen bei den Staatsbürgern . . . Die Gerechtigkeit fordert daher, dass die Regierung ihren Untertanen jenen Schutz gewähre, den sie selber anspricht, Daher der Vorschlag zu einer gesetzlichen Verfügung, dass die Staatsgefälle in denselben Terminen verjähren sollen wie die Forderungen, welche an die Staatskasse gestellt werden.“[9]) Eine Verfallzeit von drei Jahren wurde festgesetzt. — Der Hauptreservefonds bildete in den bisherigen Budgets eine eigene Position unter den Ausgaben für den Staatsaufwand. Seine ursprüngliche Bestimmung war niemals wirklich eingehalten worden. Vielmehr wurde der Reservefonds schon bei der jedesmaligen Festsetzung der Budgets mit wohlvorgesehenen Ausgaben belastet und so sein verfassungsmässiger Begriff dem Wesen nach zerstört. Die Wünsche der Stände waren bei der Anlage des Budgets für die dritte Finanzperiode in der Art verwirklicht worden, dass die Masse der auf den Reservefonds gelegten Ausgaben auf die einschlägigen Etats versetzt, die selbständige Position eines Reserve-

fonds unter den Ausgaben entfernt und der Reservefonds selbst durch einen Ueberschuss der Einnahmen gegen die Ausgaben gebildet wurde.

Um der durch die Verfassungsurkunde getroffenen Bestimmung, welche die Vorlage einer genauen Uebersicht des Staatsbedürfnisses und der gesamten Staatseinnahmen an die Stände des Reiches fordert, nach Möglichkeit zu entsprechen, war, wie der Finanzminister erklärte, ein Teil der Ersparungen aus den letzten Rechnungsjahren bei den Einnahmen in Ansatz gebracht worden.

Auch in der Frage, ob Brutto- oder Nettoetat, war eine Neuerung zu verzeichnen. Bisher waren in der Hauptrechnung die Einnahmen nach Abzug der Verwaltungsausgaben vorgetragen worden; allein es waren in ihr 1819 die Nachlässe und Ausstände, im Jahre 1825 die Rückstände enthalten; der Vortrag war daher zum Teil Brutto, zum Teil Netto. In dem Budget von 1831 wurden die Einnahmen auch von den Nachlässen und Rückständen bereinigt und auf diese Art ganz netto gestellt. Man glaubte dadurch die Vorteile einer leichten Uebersicht und der reinen, jede Fiktion entfernenden Darstellung in den Büchern und Rechnungen der percipierenden Aemter zu gewinnen. Damit die nachträglichen Einnahmen aus Rückständen aber nicht ganz ohne Ansatz blieben, war für sie eine eigene Position eröffnet worden. In einer beigefügten Hauptzusammenstellung waren die Einnahmen von Position zu Position mit ihrem vollen Brutto aufgeführt und zugleich das ganze Detail der Verwaltungs-, Betriebs- und Erhebungskosten aller Staatsgefälle angegeben.

Die Kammer der Abgeordneten war mit diesen Neuerungen fürs erste einverstanden, besonders was den Nettoansatz anlangte; so erklärte ihr Ausschuss ausdrücklich[10]): Diese Ausgaben für Erhebung der Staatsgefälle „müssen besonders gedeckt, es muss also auch um so viel mehr eingenommen werden, als dieser Verwaltungsaufwand erfordert. Die Staatsregierung hat darauf im Budget noch niemals Postulate gestellt, auch diesmal nicht; immer sind nur die Rein- oder Nettoeinnahmen zur Deckung des Staatsbedarfs eingesetzt worden. Auf die Anträge der früheren Ständeversammlungen wurden in den Rechenschaftsablagen der zweiten Finanzperiode die Verwaltungsausgaben nachgewiesen; unter dem vorliegenden Budget der dritten Finanzperiode samt Beilagen sind sie auch ausgewiesen, nur den Ausgaben nicht förmlich zugesetzt . . . . Man könnte nun wohl verlangen, dass die Verwaltungsausgaben auch im Budget und Finanzgesetz vorgetragen werden; allein der Ausschuss glaubt, davon Umgang nehmen zu müssen, weil

a) der Zweck der Evidenthaltung auch durch die bestehende Art des Vortrages erreicht und der Administrationsaufwand den Ständen des Reichs sowohl beim Budget als der Rechenschaft zur vollen Kenntnis gebracht wird, und

b) die sonach blos förmliche Durchführung im Budget, wenn sie nicht — wieder zwecklos — blos summarisch geschehen soll, den Bau des Budgets ganz abändern und aller Einfachheit und Uebersicht berauben würde —".

Den Kernpunkt der Frage schien man also immer noch nicht erfasst zu haben. — Bei der Diskussion

des Budgets war man von der Voraussetzung ausgegangen, dass alle Mehreinnahmen dem Staatsgute zugingen und bei der nächsten Finanzperiode an den direkten Steuern in Abrechnung gebracht würden. Einer besonders eingehenden Kritik wurde die Zivilliste unterzogen. Grundsätzliche Trennung von Staatsbudget und Zivilliste war das leitende Prinzip. Viele Ausgaben, die früher das Staatsbudget trug, wurden nun der Zivilliste zugewiesen und diese überdies auf drei Millionen herabgesetzt. Mit heftigen Vorwürfen von Seiten der Minorität der Kammer wie auch draussen im Lande wurden diese Beratungen begleitet. Es wäre illoyal, einem König, der nur das Beste des Landes wolle, die Mittel für Unternehmungen zu kürzen, die doch der Gesamtheit des Landes für alle Zeiten zugute kämen. Es mag dahingestellt bleiben, wieweit kleinliche Motive von Einfluss waren auf die Abstimmung der Kammer. Hier interessiert nur die eine Seite der Frage: wie weit war der Kampf um die Zivilliste mit budgettechnischen und budgetrechtlichen Fragen verknüpft? Von diesem Standpunkt aus betrachtet, gewinnt die Kritik der Abgeordneten ein ganz anderes Gesicht. Zwei Probleme standen zur Diskussion: Darf die Regierung ohne Genehmigung des Landtages Ausgaben machen? Und sollen im Falle besonderer königlicher Wünsche Uebergriffe in das Staatsbudget erlaubt sein? Indem die Kammer beide Fragen verneinte, tat sie nur den Schritt, den sie zur Wahrung ihrer Rechte tun musste. Hätte sie sich anders entschieden, dann wären Präzedenzfälle geschaffen, die praktisch gleichbedeutend gewesen wären mit der Ausschaltung des ständischen Einflusses auf der Finanzgesetzgebung. Und indem

sie sich für diese prinzipielle Scheidung von Zivilliste und Staatsbudget aussprach, tat sie dasselbe, was England und Frankreich bereits lange Zeit vorher getan hatten. Die Jahre 1688 und 1789 bedeuten für jene Länder den Abschluss einer Phase in der Entwicklung, die unvermeidlich zu sein scheint in Staaten, wo die Zivilliste nicht von vorneherein durch Gesetz festgelegt ist; eine Phase, in die Bayern erst mit dem Jahre 1831 eintrat: die zweite Kammer machte den ersten erfolgreichen Vorstoss, um durch Festlegung der Zivilliste den unerfreulichsten Grund zu Friktionen zwischen König und Volk zu beseitigen.

Im Landtagsabschied hiess es: „Wir haben, um unserm Volk einen neuen Beweis unserer Liebe und Fürsorge zu geben, mit Vorbehalt unserer königlichen Rechte, die Feststellung des Hofetats auf 3 Millionen Gulden für die dritte Finanzperiode genehmigt und hierdurch an der Zivilliste im Vergleich gegen die zweite Finanzperiode ein sehr bedeutendes Opfer gebracht". Im Finanzgesetz wurden diejenigen Lasten näher angegeben, die die Zivilliste zu tragen hatte. Es waren mit einer einzigen Ausnahme*) genau dieselben, die ihr bei der Beratung in der Kammer zugewiesen waren:

§ 6. „Die Zivilliste des Königs begreift nicht blos die Dotation der Kabinetskasse, sondern auch jene zum Behuf der Bestreitung des ganzen Hofstaates und Haushalts des Königs, zur Deckung des Bedarfs der regierenden Könige und des Unterhalts der minderjährigen, sowie der Dispositionsgelder und Reise-

*) Nach den Anträgen der Kammer hätten auch die in der zweiten Finanzperiode angefallenen Pensionen der Hofdienerschaft vom Hofetat bestritten werden sollen.

kosten der volljährigen nicht etablierten Kinder des Königs."

§ 7. „Ausser jenen Kategorien von Ausgaben, welche bisher von der Kabinetskasse, den Hofstäben und Intendanzen . . . . für Rechnung des Hofetats bestritten wurden, übernimmt die Zivilliste in Zukunft auch

a) das Hofeleemosinariat
b) alle nach dem 30. September 1831 anfallenden Pensionen und Quieszenzgehalte der Hofdienerschaft . . . .
c) endlich sämtliche Hofbauten, sie mögen Neubauten oder blos Reparaturen an den zum Gebrauch des Hofs bestimmten Gebäuden sein. . . .

Uebrigens soll von dem aus dem Hofhaushalt entspringenden Ausgaben zu keiner Zeit etwas auf die Staatskasse überwiesen werden können . . ."

§ 8. „ . . . die für die dritte Finanzperiode anerkannte Apanagen und Witwengehalte werden aus der Zivilliste bestritten und deren Heimfall wird der Staatskasse und nicht der Zivilliste zugute gerechnet."

Während hier die Stände auf der ganzen Linie gesiegt hätten, waren sie in der Frage der Erübrigungen erfolglos geblieben. Genau wie früher war im Finanzgesetz einseitig verfügt worden, und die Wünsche für ihre Verwendung wurden unberücksichtigt gelassen. — Und ebenso fiel in einem anderen wichtigen Punkte die Entscheidung zu Ungunsten der Stände. Um sich vor Ueberraschungen, wie sie die letzten Rechnungsvorlagen gezeitigt hatten, zu schützen, war diejenige Methode versucht worden, die am besten geeignet schien, vorzubeugen: man hatte auf grössere Spezialisation der Etats gedrungen. Der König [11])

hatte sich aber gegen dieses Bestreben der Kammer erklärt, da solche übertriebene Spezialität jede Massregel lähmen würde. Man wolle sich zum englischen Parlamente machen, die französischen Deputiertenkammer nachahmen, nur nicht in dem, was sie Grossartiges hat. So hiess es denn im Abschied an die Stände klar und deutlich: „Wir müssen uns übrigens gegen jede bezielte Abänderung der verfassungsmässig festgesetzten Willigungsart verwahren".

§ 10.

Das Gesetz über die Ziviliste.

Die folgenden Jahre brachten eine Wandlung in der politischen Haltung des Landes. Die Gluten, die die französische Revolution geschürt hatte, flackerten nur noch einmal in der Pfalz auf. Hier, wo das Land zu den wirtschaftlich am weitest entwickelten Teilen des deutschen Bundes gehörte, wo man der französischen Grenze am nächsten war, klagte man am meisten über eine Regierung, die sich an die veränderten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse nur langsam anpassen konnte. Hier hatte man am meisten zu verlieren bei einer Rückkehr zur alten Ordnung der Dinge. Aber der Aufstand wurde schnell von Wrede niedergeworfen, und dann legte sich Abspannung und Erschlaffung über die ganze Monarchie. Nach den stürmischen Tagen von 1830/31 folgte eine Periode grösserer Ruhe auf politischem Gebiete.

Auf dem Landtag von 1834 ging eine grosse Majorität in beiden Häusern mit der Regierung, und das vorsichtige Auftreten des neuen Ministeriums förderte ein friedliches Zusammenarbeiten. Man war des

langen Kampfes müde geworden; die öffentliche Meinung niedergedrückt und mutlos. Man war unzufrieden mit dem vergangenen Landtag. Er sei unfruchtbar gewesen, wie keiner vor ihm. Alles Arbeiten und Reden sei umsonst gewesen; man komme nicht vorwärts mit den konstitutionellen Formen. So oft waren Anträge damit zurückgewiesen: die Stände sind nicht kompetent. Eine entgegengestzte Beurteilung wäre den tatsächlichen Verhältnissen sehr viel näher gekommen. Gerade die konstitutionellen Formen waren durch die Fortschritte in der Budgettechnik gefördert worden. Denn diese äusserlich vielleicht unscheinbaren Errungenschaften wurden bessere Garantien für eine künftige Weiterentwicklung der Verfassung im Sinne der Stände, als noch so viele sanktionierten Anträge auf wirtschaftspolitischen, juristischen und sonst welchen Gebieten. Und so weit der Landtag seine budgetpolitischen Wünsche nicht direkt durchsetzen konnte, diente er trotzdem der Zukunft, insofern er seine Forderungen klar herausgearbeitet hatte und seine Kräfte fortan ausschliesslich auf sie konzentrieren konnte. Das war allerdings ein Fortschritt, der den Wenigsten greifbar vor Augen trat.

Aber dieser so viel geschmähte Landtag hatte auch sichtbare Erfolge zu verzeichnen gehabt. Seine Opposition war doch nachhaltig genug gewesen, um das Ministerium Schenk aus dem Amte zu entfernen. Schon am zweiten Tage nach der Verabschiedung der Stände wurde dem Fürsten Oettingen-Wallerstein die Bildung des neuen Ministeriums übertragen. Der Mann, der jetzt die innere Politik leitete, hatte es viel leichter, mit den Ständen zu arbeiten, als sein Vorgänger. Wie Armansperg, so hatte auch er früher

der Kammer der Abgeordneten angehört. Als Referent über das Ausgabenbudget für die dritte Finanzperiode hatte er allseitige Verwirklichung des liberalen Prinzips, das Aufhören aller Zensur und die Durchführung des verfassungsmässigen Verwaltungslebens gefordert und in gleicher Weise gegen die oppositionelle und reaktionäre Seite des Hauses Front gemacht. Als Minister sprach er ebenso freimütig wie als Abgeordneter für die Handhabung der ständischen Rechte und betonte, wie sehr der geistige und materielle Fortschritt des Landes von ihnen abhängig sei. Und es war vielleicht eine ebenso grosse Konzession, dass an Stelle des Freiherrn von Armansperg Freiherr von Lerchenfeld zum zweitenmal das Finanzministerium übernahm.

Auf finanzpolitischem Gebiete waren dem Landtag die beiden wichtigen Aufgaben gestellt: die definitive Ordnung der Zivilliste durchzuführen und Stellung zu nehmen zu den früher beanstandeten Positionen.

Die Debatte über das Gesetz zur Festsetzung einer permanenten Zivilliste ging auffallend ruhig vor sich. Was 1831 für die dritte Finanzperiode festtgesetzt war, sollte „für alle Zukunft als unveränderliche Zivilliste eines jeden Königs von Bayern festgesetzt bleiben.“ [12]) Die Summe von 2 Millionen 350 Tausend Gulden wurde auf die gesamten Staatsdomänen radiziert und bestimmt, dass diese Summe zu keiner Zeit ohne Bewilligung der Stände weder erhöht noch ohne Bewilligung des Königs gemindert werden könne. Aus der Zivilliste sollten die im Finanzgesetz bestimmten Ausgaben bestritten werden, also inklusive der Ausgaben für den kgl. Hof, der Bauten zur

Einrichtung und Zierde der Residenz und der Lustschlösser. „Vor allem kam es darauf an, so kränkende Verhandlungen, wie sie damals (1831) über die Einkünfte des Königs geführt worden waren, unter allen Umständen zu vermeiden. Weder der König selbst konnte sich noch einmal einer solchen Demütigung aussetzen, noch das Ministerium sie dulden. Ludwig hatte die Ausscheidung eines besonderen Throngutes begehrt: nur langsam liess er sich durch Lerchenfeld und Wallerstein von der Undurchführbarkeit dieses Verlangens überzeugen. Vor allem Lerchenfeld hatte auf die unendlichen Schwierigkeiten hingewiesen, welche die Institution eines Kronguts bereiten mussten. Schliesslich hatte sich Ludwig mit einer ständigen Zivilliste begnügen wollen.“ [13]) Die Verhandlungen wurden erst etwas lebhafter, als der Gedanke in die Diskussion geworfen wurde, an Stelle der permanenten Zivilliste nur eine solche von sechs Jahren zu setzen. In dem Besitz des formellen Rechtes, die Zivilliste von 6 zu 6 Jahren festzusetzen, habe die Kammer ein mächtiges Mittel, den Monarchen an die Erhaltung und Förderung liberaler Institutionen zu binden. In diesen 6jährigen Perioden könnte seine Bereitwilligkeit für das Volkswohl zu wirken, immer von Neuem geweckt werden. Es wurde dagegen argumentiert: das formelle und wirksame Recht der Kammer liegt in dem Recht der Steuerbewilligung, aber nicht in dem Recht einer willkürlichen Herabsetzung der Zivilliste. Denn wenn sie von diesem Rechte Gebrauch machen wollte, so müsste sie sich den Monarchen ausserhalb des Schutzes konsitutioneller Gesetze denken und zugeben, dass er der einzige sei, dem die Verfassung nicht ein-

mal die Existenz sichere. In der Form, wie Lerchenfeld es gewollt hatte, ging der Gesetzentwurf durch.

Es war ein grosser Gewinn für die Stände, weil damit die Debatten über den Hofetat, wie sie 1831 stattgefunden hatten, für immer beseitigt waren. Und vor allem: in der Umgebung des Königs und bei den Mitgliedern des königlichen Hauses wurde wegen der Kritik am Hofetat ein ständiger Argwohn gegen den Landtag kultiviert. Mit der Annahme des Gesetzes war jeder Grund hierzu aus der Welt geschafft.

Bei der Vorlage der Rechnungen einigte man sich auch über die frühere Beanstandung. Die Verschiedenheit aber der Rechtsauffassungen blieb bestehen. Der zweite Ausschuss hatte direkte Anerkennung vorgeschlagen, doch die Ausführung des Abgeordneten Schwindl gaben diesem Antrag eine etwas andere Wendung. Schwindl äusserte sich in folgender Weise[1]): „Wir haben erklärt, dass wir ohne Voranschlag nie mehr eine Anerkennung geben und wie ich glaube, auch nachträglich keine geben werden. Diese Ansicht der Dinge, die uns zu diesem Beschluss geführt hat, hat schon jetzt die besten Früchte getragen. Wenn wir die laufende Finanzrechnung betrachten, so sehen wir, wie überall die Etats und Voranschläge eingehalten wurden. Daraus folgt aber auch, dass die Positionen auf Pinakothek, Kabinetssekretariat und Odeon unsere Anerkennung nicht erhalten können, denn es ist kein neuer Grund gegeben, warum die Kammer dieselben jetzt beschliessen dürfte; ich glaube vielmehr, ohne besondere Beratungen diesen Beschluss brevi manu wieder abzuändern, liegt nicht in unserer Macht; allein ich bin auch der Meinung, dass diese Positionen nicht mehr

reklamiert werden sollten. Es hätte an sich keine Folge, weil kein verantwortliches Individuum vorhanden ist, von welchem wir diese Summen wieder erhalten könnten; abgesehen davon, dass es auch schon an jeder Form einer Prozedur dieser Art, sowie an der Gesamtvertretung der Stände, also an der Möglichkeit, wieder zu dieser Summe zu gelangen, mangelt. Ich glaube sohin, diese Ausgabsumme sei als niedergeschlagen zu betrachten und zwar ohne alle Reklamationen für jetzt und Zukunft.“ — Die Kammer schloss sich dieser Auffassung an und ebenso die Kammer der Reichsräte unter Wahrung ihres früheren Standpunktes.

Der Landtagsabschied war ausserordentlich warm gehalten: „Indem wir unseren Ständen diesen Abschied erteilen und das, was sie mit unermüdlicher Anstrengung in einer verhältnismässig kurzen Zeit geleistet haben, dann den Zweck förderlichen Gang und die würdige Haltung der Verhandlungen im allgemeinen überblicken, finden wir mit vollster Zufriedenheit die am Schlusse unserer Thronrede ausgesprochene Erwartung, dass dieser Landtag sich unter allen rühmlichst auszeichnen werde, auf das Schönste erfüllt.“ Und weiter: „Wenn Wir uns im Jahr 1831 vermüssigt gesehen haben, unser Recht wider die von der Kammer der Abgeordneten über einige Ausgaben erhobenen Anstände zu verwahren, so hat uns die nunmehrige Erklärung, diese Ausgaben und Anstände für immer auf sich beruhen zu lassen, als ein Beweis der Beachtung der verfassungsmässigen Rechte zur Zufriedenheit gereicht.“

Kapitel VI.

Der Kampf um die Erübrigungen.

§ 11.

Konzentrierung des Kampfes um die Erübrigungen.

Die bisherigen Differenzen zwischen Regierung und Landtag hatten nur die Bedeutung eines Vorpostengefechts gehabt. Man hatte an den wichtigsten Punkten mit einander Fühlung genommen, um 1837 in irgend einem Sinn entgültig die Entscheidung herbeizuführen. Die ersten grösseren Kämpfe brachte auch diesmal die Prüfung der Generalfinanzrechnung. Zunächst wurden die langen 6jährigen Budgetperioden in ihrem nachteiligen Einfluss auf die Finanzgebahrung untersucht. Der lange Zwischenraum und die zweimalige Rechenschaftsablage hatten immer den Uebelstand im Gefolge, dass in der Zwischenzeit die durch das Finanzgesetz gedeckten Bedürfnisse sich gewöhnlich änderten und der Voranschlag unhaltbar wurde. Daher wurde die Ueberschreitung des Jahresetats manchmal unvermeidlich und damit musste eine der wichtigsten Garantien der Verfassung, die Verantwortlichkeit der Minister, besonders die des Finanzministers, sehr prekär werden. Die Umwandlung der sechsjährigen Willigungsperiode in eine drei- oder gar zweijährige ward daher nicht bloss wünschenswert wegen der zuverlässigeren Voranschläge und der einfachen einmaligen Rechenschaftsablage, sondern würde auch die längere Dauer des Budgetlandtages für immer abgeschnitten haben. Man erwartete daher

für die nächste Session eine diesbezügliche Vorlage von der Regierung. — Bei der Prüfung der Rechnungen war die Frage der Erübrigungen der Gesichtspunkt, dem sich alles andere unterordnete. Man ging wieder von den elementarsten Anfängen aus: der Zweck der Rechnungsvorlage sei der, genaue Nachweisungen zu geben. Welches waren die Gesetze, nach welchen sich das Soll der letzten Jahre zu richten hatte? Erstens das Finanzgesetz mit seiner Beilage. Im besonderen war für die Verwaltung massgebend der § 11 dieses Gesetzes, der in einer Aufzählung von 14 ins Budget nicht aufgenommener Zwecke die Verwendung der Erübrigungen bestimmte. Wie allgemein bekannt war, waren aber einige von diesen Zwecken nicht erfüllt worden. Von dieser Umgehung des Finanzgesetzes war im ministeriellen Bericht an den König keine Erwähnung geschehen. Zweitens wirkten auch die Gesetze von 1834 auf das Soll der Jahre 1834—1837. In ihnen waren mehrere Bestimmungen getroffen über die Zivilliste, über den Bau der Festung Ingolstadt, über Kanalbauten, Kreisumlagen und den Bau der Staatsbibliothek. Kein Mitglied des Hauses war aber in der Lage, zu prüfen, welcher Art die Ausführung dieser Gesetze gewesen war. Ebenso wenig war eine Nachweisung gegeben über die Verwendung und Zwischennutzung der baren Kassenvorräte. Jetzt wurde vom Ausschuss der Antrag gestellt, in Zukunft mit den Generalfinanzrechnungen den Ausweis der effektiven Kassenbestände vorzulegen. Ferner wurde die Frage aufgeworfen, wieviel an Erübrigungen auf die neue Periode übergehen würde. Man rechnete der Regierung vor, dass ihr 8 Milli-

onen Erübrigungen, mit Einschluss der aktiven Ausstände und des Verlagskapitals 17 Millionen, ohne Aktivausstände 14,6 Millionen zur Verfügung stehen müssten. Um wieviel sich diese Summe seit 1835 vermehrt hatte, konnte nur schätzungsweise festgestellt werden. Man vermutete um ungefähr drei Millionen. Wie in früheren Jahren, so wurde auch jetzt wieder geltend gemacht, dass die Kammer das Recht habe, über diese Summe spezifizierten Ausweis zu verlangen und Auskunft, wo sie lägen und wie sie jetzt benutzt worden seien. Man möge bedenken, dass das ihr bekannte Kassenvermögen ungefähr zwei Drittel einer ganzen budgetmässigen Jahrseinnahme der Staatskassen gleichkomme. Es wäre eine Gewissensache der Stände, mit aller Sorgfalt zu erwägen, ob es nötig, ob es nützlich sei, ja ob es rechtlich angehen könne, eine solche admassierte Summe ohne geeignete Berücksichtigung der Steuerpflichtigen aufgehäuft liegen zu lassen. Nützlich auf keinen Fall, da die Gelder zum Teil nicht produktiv verwendet würden; rechtlich unmöglich, da verfassungsmässig die direkten Steuern nur als Subsidien, d. h. nur insoweit zu erheben wären, als die übrigen Staatseinnahmen zur Deckung des Staatsbedürfnisses nicht hinreichten.

Die Regierung zog sich hinter zwei Positionen zurück: Im letzten Finanzgesetz hatte sie einen neuen Passus eingefügt, der das gerade Gegenteil besagte von dem, was die Stände bei der letzten Rechnungsprüfung als obersten Grundsatz aufgestellt hatten: nämlich, dass die sechs Jahre der Finanzperiode zusammengenommen ein geschlossenes Ganzes bilden soliten. Schon bei der Rechnungsablage wandte man

sich entschieden gegen diese Auffassung, indem man den Sinn der Verfassungsurkunde zur Rechtfertigung heranzuziehen suchte.[1]) Das Finanzgesetz setze nicht bloss im allgemeinen ein jährliches Postulat des Bedarfs für den gesamten Haushalt aus, sondern die Stände bewilligen nur speziell für bestimmte Positionen auch bestimmte Summen. Es würde also nicht etwa ein sechsjähriges Budgetganzes aufgestellt, sondern einjährige Budgets bewegen sich sechsmal in der vorgeschriebenen Art. Titel 7 der Verfassungsurkunde sage nur, dass die Steuer auf sechs Jahre bewilligt werde, scheide aber im zweiten Absatz ganz konsequent das Budget für die einzelnen Etatsjahre als gesonderte Rechnungsabteilungen. Der Regierungszusatz wurde gestrichen.

Die zweite Verteidigungslinie bildete die Stellung der Regierung zum Verfügungsrecht über die Erübrigungen. Nun wurde diese Frage grundsätzlich zur Diskussion gestellt. Der Abgeordnete Fürst von Oettingen-Wallerstein, ein Bruder des Ministers, brachte den Antrag an die Kammer, die ausdrückliche Feststellung, dass die Erübrigungen der Willigung der Kammer unterständen, direkt ins Finanzgesetz aufzunehmen.[2]) Zu dem Zweck sollte der bisherige Text des § 1 des Finanzgesetzes, der in der Fassung der Regierung lautete: „Wir haben auf Antrag Unseres Staatsministers der Finanzen, nach Vernehmung Unseres Staatsrats, mit dem Beirate und so viel die Erhebung der direkten und die Veränderung der indirekten Steuern betrifft, mit Zustimmung Unserer ....Stände des Reichs....“ dahin umgeändert werden, dass hinter dem Passus „Veränderung der indirekten Steuern“ die Worte: „sowie die Verwen-

dung der Erübrigungen aus den Vorjahren“ eingeschoben würden. Dieser Antrag wurde von einer Reihe der bedeutendsten Mitglieder des Hauses unterstützt unter Hinzufügung folgender Begründung: für das Einbeziehen der Erübrigungen in die Willigungssphäre der Stände spreche,

1) dass die Erübrigungen aus früheren Finanzperioden ein Teil des unveräusserlichen Staatsgutes geworden seien;

2) dass sie unter den Vorbedingungen wären, nach denen die Bewilligung der Steuern sich richte;

3) Schliesslich bestehe eine Analogie in dem authentisch interpretierten Landratsgesetz, wonach auch die Verwendung der Erübrigungen nur mit der Zustimmung der Landräte geschehen kann.

Einige Einwendungen, die den Ständen das Recht, Erübrigungen bei der Steuerbewilligung in Ansatz zu bringen, nicht bestritten, aber den praktischen Erfolg leugneten, wurden damit niedergeschlagen, dass man ihnen entgegenhielt: Wenn einmal das Recht gegeben ist, dann ist es von selber klar, dass jede andere Art der Verwendung der Erübrigungen das eben genannte ständische Recht und die Summe des Steuervotums alteriert, somit nicht ohne ständische Zustimmung Platz greifen kann.

Der Finanzminister bekämpfte diesen Antrag mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln;[3]) handelte es sich doch letzten Endes um seine eigene Stellung; denn kein Minister konnte erwarten, von der Krone länger im Amte belassen zu werden, sobald das Verfügungsrecht über die Erübrigungen an die Stände überging. Doch seine Bemühungen waren umsonst. Der Antrag ging durch.

Damit war diese Frage aber noch keineswegs für den Landtag entschieden, denn es war nicht mehr als selbstverständlich, dass die Regierung in diese starke Verschiebung des beiderseitigen Einflusses nicht ohne weiteres willigen würde. Um sich gegen einen möglichen Schlag von Seiten der Regierung zu sichern, wurde die Erübrigungsfrage von einer anderen Seite angefasst: man versuchte es mit der Ausgabeninitiative. Man verfügte über die Ersparnisse, indem man auf ihre Kosten eine Anzahl Ausgabenansätze des Budgets höher setzte. In beiden Fragen wurde eine Uebereinstimmung von Abgeordneten und Reichsräten erzielt. „In der allgemeinen Diskussion kam die Mehrheit des Ausschusses (der Reichsratskammer) darin überein, dass, wie es schon bei den früheren Beratungen beobachtet worden war, den Kammern die Befugnis zustehe, sowohl die Einnahmen und Ausgabenpositionen einer Erhöhung zu unterziehen . . .“ [4]). Dass indessen die Standesherren unter Ausgabenerhöhung nur einen erweiterten Spielraum für die Verwaltung verstanden, ist hier belanglos. Jedenfalls war der erste Erfolg dieser gemeinsamen Beschlüsse, dass im Ministerium selber Uneinigkeit zutage trat und der König vom Staatsrat ein Gutachten über die Frage verlangte, ob den Ständen das Recht zustehe, Erhöhungen der von dem Finanzminister gemachten Ansätze der Einnahmen vorzunehmen, eigenmächtig Ausgaben festzusetzen und anzuweisen. Diese Frage war vom Fürsten Wallerstein zu Gunsten der Stände bejaht, vom Finanzminister verneint worden. Der Staatsrat entschied,[5]) dass das Recht der Stände sich auf die Zustimmung zur Erhebung der Steuern beschränke, die Aufstel-

lung des Budgets aber Sache der Staatsverwaltung sei. Eine Erhöhung der Positionen könne nur den Charakter eines Wunsches oder Antrags ohne bindenden Zwang haben. Als einige Tage später eine zweite Auseinandersetzung der Reichsräte mit dem Finanzminister stattfand, zog sich dieser eine entschiedene Niederlage zu und die Kammer blieb bei ihrem einmal gefassten Beschluss. Inzwischen hatte sich auch der König in dieser Frage entschieden und war dem Gutachten des Staatsrats beigetreten. — Damit war die erste grosse Kluft zwischen Regierung und Ständen gerissen. Der Landtagsabschied von 1837 wies in schroffer Form die Anträge beider Häuser zurück. „Wir vermögen in Erwägung der deutlichen Bestimmungen der Verfassungsurkunde, auf deren gewissenhafteste Festhaltung sowohl in Beziehung auf die Rechte unserer Krone als auf die den Ständen des Reichs verfassungsmässig eingeräumten Befugnisse wir unerschütterlich beharren, die von den Kammern der Ständeversammlung zu den Staatseinnahmen gemachten Zusätze ebenso wenig als die von denselben hierauf gegründeten Festsetzungen und Anweisungen von Ausgaben mit den . . . Bestimmungen der Verfassungsurkunde zu vereinbaren, die selben daher auch als zulässig oder bindend nicht anzuerkennen.“ Im § 1 des Finanzgesetzes wurde die Erwähnung der Erübrigungen fortgelassen und das Budget in seiner ursprünglichen Gestalt wiederhergestellt. Ebenso wurde gegen die Beanstandung der Rechnungsnachweisungen Verwahrung eingelegt.

§ 12.

Höhepunkt des Kampfes.

Wie die Dinge jetzt standen, war der erste energische Versuch der Stände, eine Erweiterung ihres Budgetrechtes mit einer Aenderung im Aufbau des Budgets zu verbinden, vollständig fehlgeschlagen. Wallerstein, der ihre Forderungen als berechtigt anerkannte, wurde aus dem Amt entlassen, und Abel übernahm das Ministerium des Innern. An Stelle liberaler Reden mussten die Versammlungen der Stände sich jetzt absolutistische Dogmen in wenig verhüllter Form vortragen lassen. Abels Hauptstreben schien dahin zu gehen, möglichst viel vom konstitutionellen Staat aus der bayrischen Verfassung heraus- und dagegen möglichst viel vom Patrimonialstaat hineinzuinterpretieren. Dieses Interpretationssystem erreichte Ende der 40er, Anfang der 50er Jahre seinen Höhepunkt. Man ging von dem Satze aus, die konstitutionelle oder repräsentative Verfassung beruhe auf dem Prinzip der Volkssouveränität, in Bayern sei aber der König souverän, nicht das Volk, also . . . Auf Grund dieser Argumente verbot man den Gebrauch der Worte „Staatsbürger", (es gab nur Untertanen), „Staatsdiener", „Staatsminister" u. s. w. Aber solche und ähnliche Kundgebungen, wie erneuerte Beschränkung der Pressfreiheit und ausgiebige Urlaubsverweigerung für Abgeordnete, erreichten das Gegenteil von dem, was sie erreichen sollten. Das konstitutionelle Interesse wurde in den breitesten Schichten des Volkes wieder lebendig, und Kämpfe, die die Stände früher allein auszufechten hatten, wurden begleitet von einer starken Bewegung

im Lande. So auch in der Frage der Erübrigungen. Noch vor zehn Jahren hatte man ohne Besinnen Partei genommen für den König, dass ihm das Recht zustehen müsse, die Ersparnisse zu verwenden und Bauten zu errichten, wie ihm beliebe. Jetzt gewann das Prinzip, wie es von den Ständen aufgestellt wurde, von Tag zu Tag an Boden, wurde Gemeingut der öffentlichen Meinung.

Bevor es aber zur Einigung kam, sollten noch einmal die Gegensätze in aller Schärfe aufeinanderprallen. Der Bericht über die Rechnungsnachweisungen war 1840 dem Freiherrn von Rotenhan übertragen worden, dem es gelang, mit aller Deutlichkeit die Auffassungen der zweiten Kammer zu formulieren und damit die früher hier und da hervorgetretene Unsicherheit bei der Beurteilung der Frage wieder wett zu machen. Die nunmehrigen Anschauungen des Abgeordnetenhauses wurden durch ihn folgendermassen zum Ausdruck gebracht[6]): Der König vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie nach Massgabe der Verfassung. Die Stände haben in den Grenzen der Verfassungsurkunde das Recht der Steuerbewilligung. In der Mitte liegt Proponierung des Budgets durch den König, Prüfung desselben durch die Stände, Fixierung ihrer Ansichten über den Bedarf des Staatshaushaltes. Unabweisbare Folge dieser gesetzlichen Bestimmungen ist, dass das Budget der Grund der Steuerbewilligung ist, dass, wie die Prüfung des Budgets zum Zweck der Steuerbewilligung geschieht, so auch die Gestaltung des Budgets mit der Steuerbewilligung in unzertrennlichem Zusammenhang steht und bleibt. Ist es zwar unvereinbar mit der vollen Staatsgewalt des Kö-

nigs, dass die Stände das Budget dem König machen und vorschreiben, so hängt doch wieder andererseits die Einrichtung des Staatshaushalts von der Steuerbewilligung ab. In diesem Verhältnis liegt der Grund, warum man sich immer theoretisch wie praktisch in der Mitte auf dem Grundsatz des gegenseitigen Uebereinkommens zusammengeführt finden wird. Dieser Auffassung entspricht überdies der konstante Usus. — Zum Verteidigungsmaterial der Regierung gehörte der Gedanke, dass sie nicht an die einzelnen Voten gebunden sei, dass es also kein spezialisiertes Budget gäbe, sondern dass höchstens die Gesamtsumme desjenigen Ausgabenvoranschlages, der die Basis der Steuerbewilligung sei, die Grenze bilde, woran die ministerielle Verantwortlichkeit gebunden sei. Dass dieser Grundsatz unhaltbar sei, folgerte Frhr. von Rotenhan aus dieser Ueberlegung: Indem die Prüfung des Budgets zum Zweck der Steuerbewilligung geschieht, steht sie mit letzterer in so innigem Zusammenhang, dass beide in ihrer Wirksamkeit nicht von einander getrennt werden können. Nur weil die Stände ihre Ueberzeugungen über die Einnahmen und Ausgabenvoranschläge so und nicht anders fixiert haben, bewilligen sie diese oder jene Steuerbeträge. Mit diesen Verhältnissen lässt es sich nicht vereinigen, wenn die Regierung nach erhaltener Steuerbewilligung die Grundlage derselben nach eigenem einseitigen Ermessen wieder umwerfen und abändern kann. — Es versteht sich übrigens von selbst, dass die Spezialität nicht eine unbegrenzte sei, dass die bestehenden Positionen der Ministerialetats und Anstalten nicht gegen den Willen des Königs durch die Stände in weitere Un-

terabteilungen getrennt, verändert oder mit neuen vermehrt werden können. Dies wäre Einmischung in die Regierungsgewalt. Dass dies nicht zugegeben werden kann, zeigt deutlich die Unhaltbarkeit der Ansicht, als ob die ständische Beschlussfassung über das Budget von dem Standpunkt der Legislatur aus aufgefasst werden dürfe. Was unmittelbar die Verwendung der Erübrigungen der Vorjahre angeht, so kann es keinem Zweifel unterliegen, dass sie zu den Gegenständen gehört, bei denen die Zustimmung der Stände erforderlich ist. Schon früher waren die Mehreinnahmen oder Erübrigungen mit indebite gezahlten Steuern verglichen worden. Sollten die Erübrigungen nicht bis zur nächsten Steuerbewilligung zur Disposition bleiben, sondern verwendet werden, so folgt von selbst, dass die ständische Zustimmung dazu nötig sei. Die Theorie, dass dem Monarchen eine freie Verfügung über das bar in der Kasse liegende Geld (cf. Verfassungsurkunde Tit. 3, § 2 u. 7) zusteht, weil alles dies Staatsgut sei, ist nicht stichhaltig. Ihr Fehler ist, dass sie zu weit geht; denn damit ist gesagt, dass nicht nur jede Erübrigung, sondern schlechtweg jedes Einkommen des Staates ohne irgend eine Bindung an finanzgesetzliche Normen von der Regierung verausgabt werden kann. —

Bevor die Kammer zur Beschlussfassung überging, liess die Regierung durch den Minister von Abel ausführlich ihren Standpunkt darlegen. Die Anschauungen standen sich diametral gegenüber. Nirgends ein Versuch, einen Anknüpfungspunkt zur Beilegung der Differenzen zu finden. Der Minister führte ungefähr Folgendes aus[7]): Die Verfassung hat den Ständen nirgends ein Willigungsrecht bezüglich der

einzelnen Staatsausgaben eingeräumt. Die Ausscheidung der Ausgaben in dem Finanzgesetz nach den einzelnen Ministerialetats und nach den verschiedenen Kategorien der Staatsanstalten geschieht nicht aus verfassungsmässiger Nötigung, sondern geht aus dem freien Willen der Staatsregierung und deren eigener Fürsorge für Aufrechterhaltung der Verantwortlichkeit der Minister hervor. Die Staatsregierung hat also in der jetzigen Form des Finanzgesetzes eine freiwillige Beschränkung eingeführt. Das Recht, die Erübrigungen für Staatszwecke zu verwenden, ist in der Staatsgewalt enthalten und von der Krone in der Verfassungsurkunde nicht aufgegeben worden. Die Verfassungsurkunde erkennt vielmehr dieses Recht ausdrücklich an, indem sie sagt, alle vorhandenen Vorräte an barem Gelde und Kapitalien in den Staatskassen oder an Naturalien bei den Aemtern samt allen Ausständen an Staatsgefällen gehören zum Staatsgut. Die Erübrigungen sind nicht ausgenommen, sondern bilden vielmehr den Hauptbestandteil der hier bezeichneten Gattung von Staatsgut. Ausserdem erstreckt sich das Steuerbewilligungsrecht der Stände nur auf die ordentlichen, beständigen und bestimmt vorherzusehenden Staatsausgaben. Die ausserordentlichen Ausgaben werden durch die bestehenden Staatseinkünfte gedeckt, später wird den Ständen die Nachweisung vorgelegt. Wollen sie die Ausgaben beanstanden, so können sie von ihrem Beschwerde- und Anklagerecht Gebrauch machen.

Der Erfolg dieser Rede war, dass in dem Protokoll der Kammer Verwahrung eingelegt wurde:

1. gegen die Weglassung der betreffenden Worte im Finanzgesetz von 1837, die die Verwendung der

Erübrigungen von ständischer Willigung abhängig machen sollten.

2. gegen die Stelle des Landtagsabschiedes, der die Ausgabeninitiative der Kammern als nicht zulässig und nicht bindend bezeichnete;

Verwahrung in dem Sinne, dass es dem Landtag von 1843 vorbehalten sein sollte, die endliche Vereinigung dieser Differenzen herbeizuführen.

Als der Landtag, wie es schien, etwas plötzlich geschlossen wurde, lag noch kein Gesamtbeschluss der Stände über die Nachweisungen vor, so dass die Regierung im Landtagsabschied der Mühe enthoben war, zu diesen einschneidenden und folgenschweren Meinungsverschiedenheiten Stellung zu nehmen.

§ 13.
Vereinbarung zwischen Regierung und Ständen.

Aber dieser Zustand war auf die Dauer unhaltbar. Die Regierung war in eine so exponierte Lage geraten, dass ein Weiterarbeiten mit den Ständen unter den von ihr angenommenen Voraussetzungen unmöglich schien. Es bewahrheitete sich, was Freiherr von Rotenhan als die charakteristische Eigentümlichkeit des bayerischen Budgetrechts bezeichnet hatte, nämlich, dass in ihm ein Zwang zu gegenseitigem Entgegenkommen enthalten sei. Die Entscheidung fiel in einem dem Landtag günstigen Sinne. Die Regierung gab nach.

Am 8. März 1843 wurde ein Nachtrag zum Budget in der zweiten Kammer eingebracht. Er enthielt auf der Ausgabenseite die drei Positionen: Festungsbau von Germersheim, Eisenbahnbau, Strassen-,

Wasser- und Landbau; und auf der Einnahmeseite: Erübrigungen aus der vierten Finanzperiode. Dieser Nachtrag [8]) war nichts anderes als ein Voranschlag der disponiblen Kassenbestände, die die vierte Finanzperiode der fünften übrig liess, mit gleichzeitiger Bezeichnung derjenigen Ausgaben, wozu jene Kassenbestände bestimmt werden sollten. Die Regierung hatte den ersten Schritt des Entgegenkommens getan. Durch dies tatsächliche Zugeständnis war jene überaus weitgehende Auffassungsweise des Jahres 1837 aufgegeben, die die Erübrigungen dem ordentlichen Staatshaushalt und ihrer Verwendung aller ständischen Wirksamkeit entrückte. Aber damit nicht genug, die Staatsregierung ging einige Monate später in ihren Zugeständnissen noch erheblich weiter. Die Rechnungen für die ohne ständische Mitwirkung zum Bau der Festung Germersheim verwendeten Summen wurden zur nachträglichen Genehmigung den Kammern vorgelegt, wobei in einem Schreiben des gesamten Staatsministeriums ausdrücklich betont wurde, dass die Ausgaben für die Festung Germersheim ohne ständische Mitwirkung erfolgt seien. Die Uebergehung der Kammern sei unabsichtlich geschehen und man habe keineswegs ihren Rechten zu nahe treten wollen, da die Bestimmung der Verfassungsurkunde der Kammer eine Mitwirkung in diesem Fall zuerkenne.

Die Konzession an die Auffassung der Stände liess eine Bereitwilligkeit der Regierung zu weiterem Entgegenkommen erkennen. Der Finanz-Ausschuss der zweiten Kammer versuchte dementsprechend in einem Schreiben an das Kammerpräsidium die vorläufig gewonnenen Ergebnisse zu formulieren.

Seine Darstellung des gegenwärtigen Stands der Frage enthielt folgende Leitsätze:

1. Im Allgemeinen dürfe von der Staatsregierung über die Erübrigungen nicht ohne Mitwirkung der Stände verfügt werden. Ausnahmen wären nur möglich in dem ausserordentlichen Fall, wo die Mittel des ordentlichen Budgets und des Reservefonds erschöpft seien.

2. Entsprechend der Natur solcher ausserordentlichen Fälle sei nötigenfalls eine Einberufung des Landtags erforderlich.

3. Sei dies untunlich, dann stehe dem Minister die Entscheidung zu, aber auch die Verantwortung. Dabei dürfe er in loyalem Sinn die Zustimmung loyaler Stände voraussetzen.

4. Jene Erübrigungen, die sich nach Anwendung dieser Grundsätze ergeben, hätten nach ihrem vollen Stand auf das nächste Budget überzugehen, um bei der Bewilligung von Steuern in Anrechnung gebracht zu werden.

Das Präsidium überwies diese Sätze an das Ministerium mit der Anfrage, ob die darin enthaltenen Gedanken mit den Anschauungen der Regierung übereinstimmten. Das Ministerium bejahte die Anfrage, und so ergab sich diese von beiden Seiten anerkannte Definierung des viel umstrittenen Begriffs „Erübrigungen“:

„Erübrigungen sind nur jene Ueberschüsse, die nach Ablauf der Finanzperiode nach vollständiger Erfüllung aller in das Budget gestellter ordentlicher, beständiger, bestimmt vorherzusehender Ausgaben und der im Lauf der Periode unvorhergesehenen, notwendigen Ausgaben sich als Kassenbestand ergeben.“ Die

Anschauung der Kammer hatte sich gegen die Regierung durchgesetzt. Eine Frage, um die Jahre lang fast mit Erbitterung gekämpft worden war, wurde schliesslich zugunsten der Stände gelöst.

Wie kam es, dass die Auseinandersetzungen zeitweilig solche Schärfe annehmen konnten und ein offener Konflikt zwischen Regierung und Landtag unvermeidlich schien?

Die Gründe waren politischer Natur. Der König befand sich einer Kammer gegenüber, die in ihrer überwiegenden Mehrheit seinen künstlerischen Plänen zur Verschönerung der Residenz kein Interesse abgewinnen konnte. Man hatte keinen Sinn für seine grossen Absichten oder glaubte jedenfalls nicht, ihre Verwirklichung bei der allerdings unbefriedigenden finanziellen Lage des Staates verantworten zu können. Konsequent wurden daher alle Positionen gestrichen, die auf Kosten des Staatsbudgets die Mittel für die Regierung bereitstellen sollten, und den Ausgaben, die entgegen dem Willen des Landtags künstlerischen Zwecken dienten, wurde die Genehmigung versagt. Eine derartige Beschränkung wollte der König sich nicht aufzwingen lassen; er war überzeugt, dass er nur sein Recht verteidigte, wenn er der Politik der Stände entgegentrat. Alle Mittel, die seine Stellung ihm boten, mussten helfen, um die nach seiner Meinung unmässigen Ansprüche der Kammer zurückzuweisen. Darum wurde so hartnäckig der Satz vertreten, dass Erübrigungen zum Staatsgut gehörten und dem freien Verfügungsrecht des Königs unterstünden. Darum interpretierten die Minister die Paragraphen der Verfassung in dem Sinn, dass das Budget nur Motiv der Steuerforderung sei, aber keine

Bindung der Positionen in sich begreife, und dass die Kammer gemäss den Regierungsvorschlägen bewilligen müsse, wenn sie nicht den Nachweis erbringen könne, dass die geringere Summe genüge. Darum verfolgte das Finanzministerium bei der Aufstellung des Budgets den Grundsatz, die Ausgaben möglichst hoch, die Einnahmen möglichst niedrig zu veranschlagen, um so mit Wahrscheinlichkeit am Ende der Periode Erübrigungen bereit zu haben.

Nachdem der Satz von der Unabhängigkeit der Erübrigungen von ständischem Verfügungsrecht fallen gelassen war, konnte man auch vielleicht über Zweck und Sinn des Budgets zu einer Einigung gelangen. Erst mit dem Zeitpunkt, wo der Regierung die Freiheit genommen war, nach Gutdünken Positionen zu ändern, konnte eine ernsthafte und erfolgreiche Budgetpolitik der Stände beginnen, da nun die besten Gedanken und das redlichste Bemühen nicht mehr durch die Praxis illusorisch gemacht werden konnten. Man wandte sich an die Regierung mit der Anfrage, welche Grundsätze sie hinsichtlich der bindenden Kraft des Budgets künftig zu befolgen gedenke. Mit geringer Modifizierung wurde dann vom König zum „Verfassungsverständnis“ erhoben, was als Interpretation der Verfassung durch den Ausschuss der Kammer der Reichsräte in einer Denkschrift niedergelegt war. Diese Denkschrift gab folgende Gedanken:

1. Im Budget muss enthalten sein das gesamte vorhersehbare Staatsbedürfnis, es muss alle irgend zu erwartenden Staatseinnahmen vollständig und nachhaltig evident stellen.

2. Gewilligt werden nur jene Steuern von sechs zu sechs Jahren, die nach der Stände Ueberzeugung erforderlich sind, um die Differenz zwischen dem gesamten Staatsbedürfnis d. h. dem ordentlichen, beständigen, bestimmt vorhersehbaren Staatsbedarf einschliesslich des Reservefonds und zwischen den von ihrer Willigung unabhängigen Deckungsmitteln auszugleichen.

3. Das Verfügungsrecht der Regierung erstreckt sich auf folgende Punkte: Aus Staatseinnahmen dürfen 1. nur solche Staatsbedürfnisse bestritten werden, die als ordentliche, beständige, vorhersehbare à conto des laufenden Dienstes oder als ausserordentliche, bestimmt vorhersehbare à conto des Reservefonds in das Budget gestellt und ständischer Prüfung unterzogen wurden; 2. nur solche Ausgaben, die unvorhersehbarer Weise im Lauf der Finanzperiode sich ergaben. — Ausgaben dagegen, die nicht den Charakter des Staatsbedürfnisses an sich tragen, dürfen nur kraft einer Vereinbarung zwischen Regierung und Ständen Platz greifen.

4. Das Budget hat bindende Kraft, sobald Stände und Regierung sich über die Grösse und Natur der ordentlichen Ausgaben und des Reservefonds sowie über die Grösse und Natur der von der Willigung unabhängigen Deckungsmittel geeinigt haben, da dann keine Differenz wegen der Ergänzung möglich sei.

5. Bei abweichender Meinung in Bezug auf Natur und Grösse der ordentlichen Einnahmen, der unabhängigen Deckungsmittel oder beider Kategorien und im Fall des Nichtzustandekommens einer Vereinbarung wird folgerichtig weniger bewilligt. Die Regierung hat dann zunächst die ausserordentlichen

und dringenden Ausgaben zu verwirklichen, sodann ihren auf gesetzlichen und rechtlichen Titeln beruhenden Verpflichtungen nachzukommen, den verbleibenden Rest nach ihrem Ermessen und unter voller Verantwortung zu verausgaben.

6. Die Nachweisungen haben alle Zahlungen und Einnahmen vollständig darzulegen. Die Stände prüfen dieselben und treten mit allen Mitteln des Antrags-, Willigungs-, Beschwerde- und Anklagerechts etwaigen Unregelmässigkeiten entgegen, und zwar 1. wenn Staatseinnahmen nicht vollständig oder gesetzmässig verwirklicht worden sind; 2. wenn die eingestellten Ausgaben nicht vollständig, nicht entsprechend oder mit Ueberschreitung bestritten, oder 3. wenn sonstige Ausgaben bewirkt wurden.

7. In Bezug auf die Erübrigungen wurde die bereits wiedergegebene Definition aufgestellt.

Mit offenkundiger Freude nahm der König diese Grundsätze zur Kenntnis und sprach seine Billigung aus. Er hatte mehr gefürchtet. Er hatte geglaubt, es handle sich im Grunde um die Frage, ob Beirat oder Mitbestimmungsrecht. Da ja nur allein der Beirat bei den eingestellten Staatsbedürfnissen beabsichtigt sei, gebe er mit Freuden seine Zustimmung. Die Versicherung fügte er hinzu, dass selbstverständlich alles Nötige im Ausgabeetat stehe, da doch die Wohlfahrt des Landes das Ziel sei, und eine vorbeugende Interpretation: Bindende Kraft komme doch nur den Positionen des Hauptetats, nicht den Positionen des zur Erläuterung beigegebenen Spezialetats zu.

Diese Interpretation forderte noch eine Klarstellung, die dann auch vom König anerkannt wurde: Für den Fall, dass eine Position nicht deutlich genug

ist, kann eine Vervollständigung auf Grund des Spezialetats verlangt werden. Diese Spezialisation erlangt dann ihrerseits bindende Kraft.

Eine beide Parteien zufriedenstellende Verständigung war damit zustande gekommen.

In zwei Fällen war ein Einverständnis gegeben: 1. wenn das Budget von den Ständen anerkannt und die postulierten Steuern bewilligt werden, 2. wenn die Stände sich mit der Regierung über das Ausgabebudget einig waren, aber die geforderten Steuern auf Grund höher veranschlagter Einnahmen abminderten, dabei jedoch die Deckung gegeben war, um die Ausgaben zu realisieren. Ein dritter Fall war denkbar, dass über die Ausgaben eine Einigung nicht zustande kam. Dann war wohl ein Einverständnis zwischen den Reichsräten und der Regierung vorhanden, nicht aber zwischen der Regierung und der zweiten Kammer, die davon ausging, dass die grössere Summe die kleinere enthielt, in der kleineren demnach Uebereinstimmung erzielt, mithin auch in diesem Fall das Budget bindend wirke.

Die Klärung dieser budgetrechtlichen Fragen blieb späteren Kämpfen vorbehalten. Im gegenwärtigen Augenblicke dachte man nicht an die Möglichkeit, dass hier Stoff zum Konflikt vorliegen könnte. Von der Uebereinstimmung zwischen Regierung und Ständen zeugte der Landtagsabchied, der dem Budget ausdrücklich bindende Kraft erteilte.

Beilage I.

Krenner: Der Etat von 1777.

Staatseinnahmen.

I. Abt. Staatsauflagen.

A. Allgemeine Grund- und Vermögenssteuern.
  a) Landsteuern.
    aa) 4 ord. Landsteuern in Bayern.
    bb) 2 ord. Standanlagen in Bayern.
    cc) 4 ord. $^2/_3$ Steuern in der Grafschaft Cham.
    dd) 1 ord. Landsteuer in der Grafschaft Haag usw. usw.
  b) Anlage nach d. Huffuss.
  c) Weggeldsurrogat der Inländer.
  d) Staatsbeitrag des Klerus und der Kirchen.

B. Indirekte Auflagen.
  A. Aufschläge.
  B. Umgeld.
  C. Mauten- und Akzise-, Brücken- und Wegezölle.

C. Gewerbe-Steuern.
  a) Mühlanlage;
  b) Tanzanlage. Musikpatente.

D. Personalsteuern.
  A. Herdstättengeld.
  B. Heiratslizenzen.
  C. Zubaugutstoleranzgelder.
  D. Stempeltaxe.
  E. Pferdegelder und Conditionssteuern.
  F. Quartierservice.
  G. Bürgeraufnahmstaxe.
  H. Torsperrgeld.
  I. Judentoleranzgeld.
  K. Straftaxe.

II. Abt. Besondere Staatsrenten aus nutzbaren Rechten.

A. Hohe und niedere Gerichtsbarkeit.
  a) Gerichtsgefälle.
  b) Surrogat der Naturalgerichtsfrohnen.

c) Surrogat der Naturaljagdfrohnen.
d) Vogtey-, Herbst-, May-Kammersteuern.
e) Zinsen der Bräulehen.
f) Kanzleitaxen.
g) Salzgelder im Herzogtum Neuburg.

B. Aus dem Bräuwesen.
C. Aus dem Jagdrecht.
D. Aus dem Staatsvertrag mit Salzburg.

III. Abt. Ertrag der liegenden Staatsgüter.

A. Kastengefälle.
B. Fortgefälle.
C. Lehengefälle.
D. Salzgefälle.
E. Bergwerksgefälle.
F. Zinsen aufliegender Aktivkapitalien

Staatsausgaben.

I. Hofetat.

A. Unterhaltung und Hofunterhaltung des Landesfürsten.
Kabinet.
Obersthofmeisterstab.
Besoldungen.
Pensionen.
Ausgaben.
Oberstkämmererstab.
Oberstmarschallstab.
Oberststallmeisterstab.
Musiketat.
Jagdetat.

B. Fürstliche Witwensitze und Appanagen.
C. Zurückgelassener Hofstaat verstorbener fürstlicher Personen.

II. Ziviletat.

A. Etat des Staatsdienstes in auswärtigen Angelegenheiten.
Besoldungen.
Pensionen.
Ausgaben.

B. Etat der Staatspolizeiadministration.
C. Etat des Justizwesens.
D. Etat des Kirchenwesens der Schul-Bildungsanstalten, milden Stiftungen und Almosen.

III. Ordinärer Militär-Etat.

IV. Etat der jährl. Zinsen, Fristenzahlungen alter Schulden.
A. Landschaftl. Zinszahlamt.
B. Bei der kurfürstlichen Hauptkasse in München.
C. Bei dem Hofzahlamt München.
D. Bei der Provinzialkasse Amberg.
E. Bei der Provinzialkasse Neuburg.

V. Landschaftl. Etats.
A. In Bayern.
B. In Neuburg.

Schema des Etats von 1803.

(Nach dem R. Bl. 1803)

Die drei Haupt-Teile der auf den Etat der Central-Staats-Kasse gesetzten Ausgaben. Beilage II.

I.	Teil Hof-Etat	I.	Abteilung Etat des Unterhalts, und der Hofhaltung Seiner Churfürstlichen Durchlaucht des regierenden Landes-Fürsten, der durchlauchtigsten Frau Gemahlin und churfürstlichen Familie	A.	Privat-Dispositions- u. Erziehungs-Gelder			
				B	Hofstäbe	1	Oberst-Hofmeisters-	Staab
						2	Oberst-Kämmerers-	
						3	Oberst-Hofmarschalls-	
						4	Oberst-Stallmeisters-	
				C.	Ober-Jägermeister-Amt			
				D.	Ritter-Orden			
				E.	Hofstatt der Durchlauchtigsten Frau Gemahlin u. der churfürstlichen Familie			
				F.	Hof-Musik-Intendanz			
				G.	Hof-Theater und Ballet			
				H.	Hof-Bau-Amt			
				I.	Hof-Garten-Direktion			
		II.	Abteilung Etat der Apanagen und Witwen-Sitzen	A.	Apanagen Seiner Durchlaucht des Herrn Herzogs Wilhelm in Baiern			
				B.	Witwen-Gehälter	1	Ihrer Durchlaucht der Frau Churfürstinn Leopoldina	
						2	Ihrer Durchlaucht der Frau Herzogin von Zweybrücken Maria Amalia	
		III.	Abteilung Pensions-Etat der Hofdienerschaft		Quiescenten, Wittwen und Waisen			

II.	Teil Minis-terial-Etat	I.	Abteilung Geheime Ministerial-Departements	A.	Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten	Departement, Gesandtschaften und Archive
				B.	Ministerium der Finanzen und Staats-Polizei	1. Departement
						2. Central-Staats- und General-Dispositions-Kasse
						3. Münzamt
						4. Geheimes Taxationsamt
				C.	Ministerium der Justitz	Departement
				D.	Ministerium in geistlichen Angelegenheiten	1. General-Schul- und Studien-Direktorium
						2. Departement
						3. Hospitäler
						4. Hof-Elemosinariat
		II.	Abteilung Central-Staats-Anstalten	A.	Akademie der Wissenschaften und Künste mit allen ihren Attributen; Central-Bibliothek, Central-Gallerie, Antiken-Saal und Zeichnungs-Schule, Bau-Schule, Kupfer-, Naturalien-, Münz- und Experimental-Kabinet	
				B.	Forst-, Landwirtschafts-, Veterinär- und Berg-Schulen	
				C.	Topographische, statistische und litterarische Unternehmungen	
				D.	Künstler mit ihren Besoldungen und Arbeiten	
				E.	Bauten zum Behufe der Central-Staats-Anstalten	
				F.	Reisen zum Staatszwecke durch Ministerial-Staatsdiener, Gelehrte und Künstler	
		III.	Abteilung Pensions-Etat der Central-Staats-Dienerschaft		Quiescenten, Wittwen und Waisen	
III.	Teil Militär Etat	In allen seinen Partien.				

Das Budget von 1819.

Zusammenstellung

A. sämtlicher Staatsausgaben für die erste Finanzperiode 1819/25.

I. Zur Deckung der Schuldentilgungskasse
   1) für die Hauptschuldentilgungskasse;
   2) für die Schuldentilgungskasse des Untermainkreises.
II. Passivreichnisse.
III. Nachlässe und ruhende Gefälle.
IV. Eigentlicher Staatsaufwand.
   1) Etat des kgl. Hauses und Hofes.
   2) Etat des Staatsrats.
   3) Etat des Staatsministeriums des kgl. Hauses und des Aeussern.
   4) Etat des Staatsministers der Justiz.
   5) Etat des Staatsministeriums des Innern.
      a) Allgemeiner Ministerialetat;
      b) allg. Staatsanstalten (mit 6 Unterpositionen).
   6) Etat des Staatsministeriums der Finanzen.
      a) Allgemeiner Ministerialetat;
      b) allg. Staatsanstalten (mit 2 Unterpositionen).
   7) Militäretat (mit 4 Unterpositionen).
   8) Gemeinschaftl. Ausgaben der Ministerien.
      a) Bauten.
      b) Zivilpensionen.
   9) Hauptreservefonds.

B. sämtlicher Staatseinnahmen für die erste Finanzperiode 1819/25.

I. Direkte Staatsauflagen (mit 6 Positionen).
II. Indirekte Staatsauflagen (mit 4 Positionen).
III. Gefälle aus dem vollen Staatseigentum (2 Positionen).
IV. Lehen-, Grund-, Zehent- und gerichtsherrliche Gefälle.
V. Staatsregalien und Anstalten (5 Positionen).
VI. Uebrigen Einnahmen.
   1) Beiträge anderer Staaten.
   2) Entschädigungen von Oesterreich.
   3) Gefällsaussenstände von 1818 und 1819.

Ausserordentliche Familiensteuer.

Literaturnachweis.

Kapitel I—III.

1) Schmelzle, p. 115.
2) Ders., p. 157.
3) Lerchenfelds Geschichte, p. 7.
4) Ders., p. 8.
5) Ders., p. 7.
6) R. Bl. 1803, p. 929.
7) R. Bl. 1804, p. 457, 969, 982—1000.
8) Lerchenfelds Gesch., p. 33..
9) Seydel, Bd. I, p. 200.
10) R. Bl. 1807, p. 1309.
11) Seydel, Bd. I, p. 259.
12) Rudhart, p. 7.
13) Lerchenfelds Gesch., p. 350.
14) Rudhart, p. 7.
15) Du Moulin Eckart; in den Forschungen zur Geschichte Bayerns.
16) Sepp, p. 94.
17) Stourm, p. 9.
18) Lerchenfelds Gesch., p. 169.
19) Verhandlung d. K. d. Abg. Prot. Bd. X., p. 513 ff.
20) Seydel, Bd I., p. 302 u. 304.
21) Prot. Bd. I., p. 241.
22) K. d. Abg. 1819, Prot. I., p. 229.
23) K. d. Abg., Prot. VI., p. 146/7.
24) Lerchenfelds Gesch., p. 171/73.
25) Ders., p. 168..
26) K. d. Abg. 1822, Beil. II., p. 39.
27) K. d. Abg., Beil. VI., p. 9.
28) K. d. Abg. 1822, Beil. VII., p. 22.
29) K. d. Abg. 1822, Prot. X., p. 313.
30) K. d. Abg. 1825, Budgetrede des Finanzministers.
31) K. d. Abg. 1822, Prot. X., p. 54.

Kapitel IV—V.

1) Lerchenfelds Papiere, p. 171.
2) Seydel, Bd. I.
3) K. d. Abg. 1827/8, Beil. VI., p. 11.
4) K. d. Abg. 1831, Beil. III., p. 3 ff.
5) K. d. Abg. 1831, Beil. III., p. 158.
6) K. d. Abg. 1831, Prot. VII., No. XLII., p. 47 ff.
7) K. d. Abg. 1831, Prot. VIII., No. XLIV., p. 18.
8) K. d. Abg. 1831, Prot. VIII., No. XLIII., p. 91.
9) K. d. Abg. 1831, Prot. III., p. 3 ff.
10) K. d. Abg. 1831, Beil. X., p. 7.
11) Seydel, Bd. IV., p. 319.
12) Gesetzblatt von 1834, p. 27.
13) Du Moulin-Eckart; Luitpold von Bayern, p. 56.
14) K. d. Abg. 1834, Beil. III., No. XXIX., p. 234 und Prot. VI., p. 2 ff.

Kapitel VI.

1) K. d. Abg. 1837, Beil. II., p. 385.
K. d. Abg. 1837, Prot. I., p. 440 ff.
K. d. Abg. 1837, Beil. II., p. 187 ff.
K. d. Abg. 1837, Beil IX., p. 392 ff.
2) K. d. Abg. 1837, Prot. XVII., p. 315.
3) K. d. Abg. 1837, Prot. XVII., p. 328.
4) K. d. R.-R. 1837, Beil. Bd. I., p. 172.
5) Seydel, Bd. IV., p. 327 ff.
6) K. d. Abg. 1840, Beil. II., p. 102 ff.
7) K. d. Abg. 1840, Prot. VII., p. 290.
8) K. d. Abg. 1843, Beil. IV., p. 61.

Literatur.

Seydel: Bayrisches Staatsrecht. 4 Bde. München 1896.
Stenographische Protokolle über die Verhandlungen der bayrischen Kammer der Abgeordneten.
Stenographische Protokolle über die Verhandlungen der bayrischen Kammer der Reichsräte.
Poetzl: Lehrbuch des bayrischen Verfassungsrechts. München 1877 [5].
— Lehrbuch des bayrischen Verwaltungsrechts. München 1871—74 [3].
Stokar v. Neuforn: Handbuch der bayrischen Finanzverwaltung. Bamberg. Mehrere Auflagen.
Lerchenfeld, Gg. Frhr. v.: Geschichte Bayerns unter Maximilian I. Joseph, München 1854.
Lerchenfeld, M. Frhr. v.: Aus den Papieren des königlich bayrischen Staatsministers Frhr. v. Lerchenfeld. Nördlingen 1887.
v. Ziegler: Praxis des bayrischen Budgetrechts. München 1905.
Schmelzle: Der Staatshaushalt des Herzogtums Bayern im 18. Jahrhundert. Stuttgart 1900.
Forschungen zur Geschichte Bayerns.
Rudhart: Zustand von Bayern. Bd. III. Erlangen 1827.
Bitterauf: Bayern als Königreich. München 1906.
Du Moulin-Eckart: Luitpold von Bayern. Zweibrücken 1901.
Abel und Wallerstein (anonym): Stuttgart 1840.
Freyberg M.: Rede zum Andenken an den verewigten Staatsminister v. Montgelas. München 1839.
Treitschke: Deutsche Geschichte des 19. Jahrhunderts. Bd. III. Leipzig 1886.
Schwann: Illustrierte Geschichte von Bayern. Stuttgart 1880.
Sepp: Ludwig I., König von Bayern. Schaffhausen 1869.
v. Heigel: König Ludwig I. Leipzig 1888.
Söltl: Ludwig I. und Graf Armansperg. Nördlingen 1886.

Artikel der Postzeitung, der Münchener politischen Zeitung, des Korrespondenzblattes von und für Deutschland und der Allgemeinen Zeitung.

Riezler: Geschichte Bayerns. Bd. VI. Gotha 1903.

Krenner: Bayerns Finanzzustand in den Jahren 1777, 1792, 1798, 1799, 1800. München 1803.

v. Amira: Zur Erinnerung an den 1. Januar 1806. München 1906.

Laubmann und Doeberl: Denkwürdigkeiten des Grafen Maximilian Joseph von Montgelas über die innere Staatsverwaltung Bayerns. München 1908.

Panzer: Versuch über den Umfang und Ursprung der landständischen Rechte in Bayern. 1798.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. Kapitel.

Die vorkonstitutionelle Epoche.

§ 1. Der Etat zur Zeit der letzten Kurfürsten 7
§ 2. Die Anfänge des modernen Finanzwesens (1799 bis 1818) 17

II. Kapitel:

Das Budget von 1819.

§ 3. Politische Lage Bayerns und das Zustandekommen des 1. Budgets 34
§ 4. Die Technik des ersten Budgets 42

III. Kapitel:

Geschichte des Budgets von 1822—1825.

§ 5. Die Rechnungsvorlage über die Zeit vor 1819 53
§ 6. Das Istbudget von 1822 55
§ 7. Die Rechnungen von 1825 und das zweite Budget

IV. Kapitel.

§ 7. Der Regierungswechsel von 1827 und seine budgetpolitischen Folgen 72

V. Kapitel:

Der Kampf um die Zivilliste.

§ 8. Der Einfluss der französischen Revolution und der Unruhen in München auf den Landtag von 1831 80
§ 9. Die ersten Beanstandungen und Kürzung der Zivilliste 83
§ 10. Das Gesetz über die Zivilliste 106

VI. Kapitel.

Der Kampf um die Erübrigungen.

§ 11. Konzentrierung des Kampfes um die Erübrigungen 112
§ 12. Höhepunkt des Kampfes 119
§ 13. Vereinbarung zwischen Regierung und Ständen 124